

# Implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid. Een verkenning naar de bevoegde instantie(s) in Nederland

Citation for published version (APA):

Faure, M. G., Peeters, M. G. W. M., & Huitema, P. (2005). *Implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid. Een verkenning naar de bevoegde instantie(s) in Nederland*. Ministerie van VROM. STEM publicatie No. 2005/1

## Document status and date:

Published: 01/01/2005

## Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

## Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

## **IMPLEMENTATIE VAN DE RICHTLIJN MILIEUAANSPRAKELIJKHEID**

### **EEN VERKENNING NAAR DE BEVOEGDE INSTANTIE(S) IN NEDERLAND**

STRUCTURELE EVALUATIE MILIEUWETGEVING (STEM)



Auteurs:

dr. mr. Marjan Peeters

dr. Dave Huitema

prof. dr. Michael G. Faure L.L.M.

STEM publicatie 2005/1

STEM is het samenwerkingsverband tussen het Centrum voor Milieurecht (CvM, Universiteit van Amsterdam), Maastrichts Europees instituut voor Transnationaal Rechtswetenschappelijk Onderzoek (METRO, Universiteit Maastricht), het Instituut voor Milieuvraagstukken (IvM, Vrije Universiteit Amsterdam) en ARCADIS.

7 april 2005

110643/CE5/0F7/000360

## STEM

STEM staat voor "Structurele Evaluatie Milieuwetgeving".

Het programma, en alle binnen dit programma uitgevoerde evaluatieonderzoeken, worden uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het onderzoeksprogramma loopt van september 2004 tot en met december 2008, en is een concreet vervolg op de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECWM) die de evaluatie van milieuwetgeving tot 1 januari 2004 op zich heeft genomen.

In het vierjarig onderzoeksprogramma worden zowel ex ante als ex post evaluatie van milieuwetgeving verricht. De resultaten van de onderzoeken dragen bij aan kennis inzake regulering op het milieubeleidsterrein, dat wil zeggen inzake de mogelijkheden om via wetgeving het milieu in brede zin te beschermen. De resultaten van de onderzoeken zullen tevens gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit van regelgeving in brede zin, waaronder in ieder geval worden begrepen vraagstukken van subsidiariteit (is regelgeving (in de gegeven vorm) wenselijk), de effectiviteit, efficiëntie, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving, de vormgeving van de waarborgen voor burgers (kenbaarheid, inspraak, rechtsbescherming) en de rechtmatigheid.

Per jaar wordt, mede aan de hand van dit meerjarig onderzoeksprogramma, een jaarprogramma opgesteld waarin de concreet uit te voeren evaluatiestudies worden benoemd.

Verdere informatie is te vinden op [www.evaluatiemilieuwetgeving.nl](http://www.evaluatiemilieuwetgeving.nl)

# Inhoud

<b>1 Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2 Probleemstelling en plan van behandeling</b>	<b>9</b>
2.1 Onderzoeksvragen	9
2.2 Afbakening	10
<b>3 Publiekrechtelijke taken en bevoegdheden in de richtlijn milieuaansprakelijkheid</b>	<b>13</b>
3.1 Inleiding	13
3.2 Kernbegrippen uit de richtlijn	13
3.2.1 De definitie van "milieuschade" en andere voor de werkingssfeer belangrijke begrippen	13
3.2.2 De bevoegde instantie, of de bevoegde instanties	16
3.3 Taken en bevoegdheden voor preventieve acties	17
3.4 Taken en bevoegdheden voor herstelacties	20
3.5 De bevoegdheid tot kostenverhaal nader beschouwd	22
3.6 Verzoeken van derden aan de bevoegde instantie	23
3.7 Conclusie	24
<b>4 Bestaande bevoegdheden voor de bescherming van natuur, water en bodem in Nederland</b>	<b>27</b>
4.1 Inleiding	27
4.2 De specifieke wetgeving voor natuur	29
4.2.1 Inleiding	29
4.2.2 Habitats	30
4.2.3 Soorten	31
4.3 Water, c.q. wateren	33
4.3.1 Reikwijdte van de richtlijn milieuaansprakelijkheid: het begrip "wateren"	33
4.3.2 De bevoegde autoriteit, of bevoegde autoriteiten, zoals bedoeld in de Kaderrichtlijn water	34
4.3.3 Integratie waterwetgeving in Nederland	35
4.3.4 Eerste bevinding terzake toedeling milieuschadebevoegdheden voor water	36
4.4 Bodem	37
4.4.1 Begrippen	37
4.4.2 Wet bodembescherming	38
4.4.3 Wet milieubeheer: inrichtingen	42
4.4.4 Wvo: de waterbodem	43
4.4.5 Belangrijke aanknopingspunten in de Wbb	43
4.4.6 Eerste bevinding terzake toedeling milieuschadebevoegdheden voor bodem	44

4.5	Bevindingen na analyse van de specifieke wetgeving voor natuur, water en bodem	45
4.5.1	Een overzicht van bevindingen in tabelvorm	45
4.5.2	Toedeling van de milieuschadebevoegdheden gezien in relatie tot de handhaving van vergunningplichten en vergunningvoorschriften	46
4.5.3	Samenloop	48
4.5.4	Enkele aanknopingspunten voor regeling van de milieuschadebevoegdheden	50
<b>5</b>	<b>De organisatie van de uitvoering</b>	<b>55</b>
5.1	Inleiding	55
5.2	Stappenschema richtlijn	55
5.3	Capaciteitvragende aspecten	57
5.4	Bestuurlijke constructie: aandachtspunten	60
5.5	Samenvatting en aanbevelingen	65
<b>6</b>	<b>Belangrijkste bevindingen</b>	<b>67</b>
6.1	Een nieuw juridisch regime	67
6.2	Een taakverzwaring?	68
6.3	Een compartimentele aanpak	68
6.4	Toedeling van de taken en bevoegdheden voor preventie en herstel	69
6.5	Samenloop	70
Bijlage 1	Interviews	71
Bijlage 2	Literatuurlijst	73
Colofon		

# HOOFDSTUK 1

## Inleiding

Op 21 april 2004 is een EG-richtlijn totstandgekomen betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (verder: de richtlijn).<sup>1</sup> Deze richtlijn dient op 30 april 2007 door de lidstaten te zijn geïmplementeerd. De richtlijn voorziet in een kader voor het voorkomen en herstellen van milieuschade. Onder het begrip milieuschade valt kort gezegd schade aan beschermde flora en fauna soorten, bijzondere natuurgebieden (“natuurlijke habitats”), wateren, en bodem. De richtlijn bestrijkt daarmee een breed onderdeel van het milieurecht, het gaat met andere woorden om onderdelen van het groene, blauwe en grijze milieubeleidsveld.<sup>2</sup>

De centrale doelstelling van de richtlijn is dat een exploitant wiens activiteiten milieuschade of een onmiddellijk gevaar voor milieuschade hebben veroorzaakt, daarvoor uiteindelijk in financiële zin verantwoordelijk wordt gehouden (behoudens in de richtlijn nader geduide uitzonderingen). De exploitanten dienen primair zelf de vereiste preventieve maatregelen en herstellende maatregelen uit te voeren, en de overheid dient er op toe te zien dat de exploitant deze maatregelen treft. Indien de exploitant evenwel zou nalaten deze maatregelen te treffen dan dient hij de kosten van de eventueel door de overheid genomen maatregelen te dragen. De binnen een lidstaat daartoe aangewezen bevoegde instantie heeft de taak de gemaakte kosten ook daadwerkelijk te verhalen, tenzij zich een van de richtlijn omschreven uitzonderingssituaties voordoet. Met het in de richtlijn neergelegde regime wordt, naast een schuldaansprakelijkheid voor schade aan natuur veroorzaakt door niet nader in een bijlage geduide beroepsactiviteiten, met name een risicoaansprakelijkheid voor milieuschade veroorzaakt door nader geduide beroepsactiviteiten ingesteld. Daarbij kunnen nationale wetgevers het zogenaamde vergunningenverweer en het kennisverweer instellen. Met deze richtlijn voor milieuaansprakelijkheid beoogt de Europese wetgever de toepassing van het beginsel “de vervuiler betaalt” nadrukkelijk vorm te geven.

<sup>1</sup> Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade, Pb EU 30.4.2004, L 143, p. 56-75.

<sup>2</sup> Deze terminologie is door Michiels in zijn rede centraal gesteld F.C.M.A. Michiels, Kleur in het omgevingsrecht (oratie Utrecht), Boom juridische uitgevers, 2001. Groen hoort bij de wetten op het gebied van de natuur- en soortenbescherming, blauw bij de waterwetgeving, grijs bij de milieuhygiënische wetten. Met rood kan de wetgeving in het ruimtelijk bestuursrecht worden geduid.

De werkingssfeer van de richtlijn wordt in een aantal opzichten beperkt. Schade door diffuse verontreiniging valt alleen onder de richtlijn indien een oorzakelijk verband kan worden gelegd tussen de schade en de activiteiten van individuele exploitanten.<sup>3</sup>

Een aantal activiteiten – zoals defensieactiviteiten – wordt voorts uitgezonderd van de werkingssfeer.<sup>4</sup>

De werkingssfeer van de richtlijn beperkt zich verder tot beroepsactiviteiten opgesomd in de bij de richtlijn behorende bijlage III. In deze bijlage wordt verwezen naar activiteiten waarop andere EG-richtlijnen betrekking hebben, waaronder bijvoorbeeld de Grondwaterrichtlijn (80/68/EEG), de IPPC-richtlijn (96/61/EG) en richtlijn 2001/18/EG inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu. Voor het bepalen van de werkingssfeer van de richtlijn milieuaansprakelijkheid is derhalve ook een grondige kennis van de werkingssfeer van andere milieuriichtlijnen vereist.<sup>5</sup>

Bij schade aan natuurlijke habitats en beschermde flora en fauna soorten is de werkingssfeer zelfs ruimer gesteld dan de in bijlage III bedoelde beroepsactiviteiten; de werkingssfeer strekt zich uit tot “enige andere beroepsactiviteit”. Deze bijzondere, ruime werkingssfeer is gekoppeld aan een stringenter aansprakelijkheidsregime, gebaseerd op schuld of nalatigheid. Bij milieuschade ten gevolge van beroepsactiviteiten genoemd in bijlage III geldt een ruim aansprakelijkheidsregime, gebaseerd op risico. Optioneel kan de nationale wetgever een vergunningenverweer of een verweer betreffende de stand van de kennis inbouwen in deze risicoaansprakelijkheid.<sup>6</sup>

De richtlijn geeft een juridisch kader voor preventie en herstel van schade aan het milieu als zodanig. Het biedt geen voorziening voor letsel- en / of eigendomsschade. In de literatuur is reeds betoogd dat de richtlijn weliswaar in de titel de naam ‘milieuaansprakelijkheid’ draagt, maar gelet op de belangrijke taak die aan de overheid wordt toebedeeld in feite een publiekrechtelijk regime biedt voor preventie en herstel van milieuschade, met daarin verweven enkele belangrijke privaatrechtelijke aansprakelijkheidselementen.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Art. 4, vijfde lid, van de richtlijn.

<sup>4</sup> Art. 4 van de richtlijn.

<sup>5</sup> Ingevolge art. 16 lid 1 van de richtlijn kunnen lidstaten de werkingssfeer uitbreiden naar andere activiteiten.

<sup>6</sup> Art. 8, vierde lid, van de richtlijn.

<sup>7</sup> In deze zin bijvoorbeeld: E. Bauw, *Richtlijn 2004/35: vernieuwend, maar ook uitvoerbaar?* in: NTER, nr. 12, dec. 2004, p. 344-347, m.n. p. 346: “de richtlijn heeft nauwelijks nog privaatrechtelijke elementen”. Hij verwijst in dat verband ook naar art. 3, lid 3 van de richtlijn waar een vorderingsrecht voor particulieren wordt uitgesloten. Zie ook eerder: Edward H.P. Brans: *Voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn Milieuaansprakelijkheid (COM(2002)17)*, in: E.M. Berggren e.a., *Milieuaansprakelijkheid*, Verslag van de 78<sup>e</sup> ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht op 14 november 2002, 2003-2, Boom Juridische uitgevers Den Haag, 2003, p. 13-34, i.h.b. p.24. L. Bergkamp, *De Europese richtlijn milieuaansprakelijkheid: over doel, middelen en effecten*, Tijdschrift voor milieuaansprakelijkheid, Kroniek Europees Recht, 2004-4, p. 144-148, i.h.b. p. 47.

Primair zal de (mogelijke) veroorzaker van de schade maatregelen moeten nemen, maar aan de overheid worden belangrijke bevoegdheden toegekend om te bewaken dat zowel de preventieve als ook beheers- en herstelacties worden ondernomen door de exploitant. In bijvoorbeeld de situatie waarin de veroorzaker (tijdelijk) niet bekend is zal de overheid zelf de benodigde maatregelen kunnen nemen. Aanvullend is in een mogelijkheid voor kostenverhaal voor de overheid voorzien, om daarmee toch invulling te geven aan het beginsel 'de vervuiler betaalt'.

Ook ligt er een taak voor de overheid voor gevallen van milieuschade met grensoverschrijdende gevolgen: de richtlijn voorziet daarvoor in een samenwerkingsplicht voor de betrokken lidstaten.<sup>8</sup>

Gelet op de publiekrechtelijke taken en bevoegdheden die in de richtlijn zijn vervat moet ook voor Nederland de vraag worden beantwoord door welke overheidsinstantie, of door welke overheidsinstanties deze het best kunnen worden uitgeoefend. Kunnen deze taken en bevoegdheden aan bestaande publiekrechtelijke instituties, in het bijzonder bestuursorganen, worden toegewezen, zijn eventueel vergelijkbare taken en bevoegdheden reeds onderdeel van ons milieurecht, kunnen de voor ons recht nieuwe taken en bevoegdheden uit de richtlijn worden ingebed in reeds bestaande bevoegdheden, of is sprake van dusdanig nieuwe taken dat nieuwe bevoegdheden, en mogelijk zelfs nieuwe institutionele voorzieningen moeten worden getroffen? Dit onderzoek verkent de beantwoording van deze vragen. Het is een kortlopend dossieronderzoek dat plaats vindt binnen het STEM-project in opdracht van het ministerie van VROM.<sup>9</sup> Uiteraard zal nog nader overleg moeten plaatsvinden met degenen die bij de uitvoering van het regime betrokken zullen zijn, waaronder de organisaties waaraan de taken en bevoegdheden mogelijk worden toebedeeld. Voorts is niet uitgesloten dat naar aanleiding van in dit onderzoek geformuleerde conclusies en aanbeveling nader onderzoek nodig zal zijn.

<sup>8</sup> Juist deze voorziening – die nu net de meest gerechtvaardigde grond zou zijn voor het nemen van een communautair initiatief voor een regeling inzake milieuaansprakelijkheid – is zwak vormgegeven in de richtlijn.

<sup>9</sup> Het onderzoek kent een verkennend karakter met een korte doorlooptijd. Derhalve zijn slechts enkele interviews gehouden..





## HOOFDSTUK

## 2

Probleemstelling en  
plan van behandeling

## 2.1

## ONDERZOEKSVRAGEN

Dit onderzoek beoogt in verkennende zin een antwoord te geven op de volgende vraag

*aan welke bestuursorganen zouden de in de richtlijn milieuaansprakelijkheid besloten liggende publiekrechtelijke taken en bevoegdheden kunnen worden toegewezen?*

De richtlijn gaat daarbij uit van taken en bevoegdheden voor: “de bevoegde instantie”, waarbij overigens sprake kan zijn van toedeling van taken en bevoegdheden aan meer dan één instantie. De begrippen taak en bevoegdheid worden niet gedefinieerd in de richtlijn. Met het begrip “taak” wordt in dit onderzoek bedoeld een wettelijke opdracht voor een bevoegde instantie een maatregel te nemen om een wettelijk voorgeschreven doel te verwezenlijken, hetgeen ook feitelijke maatregelen kunnen zijn. Met een bevoegdheid wordt bedoeld de bij of krachtens de wet aan een bevoegde instantie toegewezen mogelijkheid om een rechtshandeling te verrichten. Bevoegdheden zijn meestal nodig om taken te kunnen uitvoeren. “Bevoegde instanties” zoals bedoeld in de richtlijn worden naar Nederlands bestuursrecht normaliter bestuursorganen genoemd.<sup>10</sup>

Voor de beantwoording van deze centrale onderzoeksvraag wordt een juridisch en een bestuurskundig perspectief gehanteerd.

Vanuit een juridische optiek staan twee deelvragen centraal. Allereerst wordt in hoofdstuk 2 onderzocht:

*welke publiekrechtelijke taken en bevoegdheden liggen besloten in de richtlijn, en dienen derhalve onderdeel te vormen van de Nederlandse wetgeving na het verstrijken van de implementatietermijn?*

Er zal een analyse op hoofdlijnen worden gegeven van de voor de bevoegde instantie voorziene taken en bevoegdheden, waarbij tevens mogelijke juridische probleempunten voor de uitvoering van deze taken en bevoegdheden worden beschreven die reeds in deze fase, ex ante, kunnen worden onderkend.

<sup>10</sup> Art. 1:1, eerste lid, Awb.

Vervolgens komt in hoofdstuk 3 de volgende deelvraag aan bod:

*hoe luidt voor de bescherming van de componenten natuur, water en bodem de huidige verdeling van taken en bevoegdheden in Nederland, en welke van deze bevoegdheden passen qua doel en inhoud bij de in de richtlijn geregelde taken en bevoegdheden?*

In het daarna volgend bestuurskundig deel, hoofdstuk 4, wordt vervolgens ingegaan op de structuur van de bestuurlijke organisatie die aanwezig moeten zijn voor een effectieve, efficiënte en rechtmatige uitoefening van de taken en bevoegdheden zoals bedoeld in de richtlijn. Het gaat hier om de deelvraag:

*Voor het uitvoeren van de richtlijn is een bestuurlijke organisatie vereist. Hoe dient die vorm te worden gegeven, rekening houdend met de momenteel al bestaande taakverdelingen en capaciteiten in het Nederlandse omgevingsbeleid?*

Daarbij zal aandacht worden besteed aan de vereiste deskundigheid en de benodigde middelen voor uitoefening van de bevoegdheden.

Na behandeling van deze drie deelvragen wordt in hoofdstuk 5 afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

## 2.2

### AFBAKENING

Bij het vormgeven van de wettelijke bepalingen waarmee de taken en bevoegdheden zoals aangegeven in de richtlijn milieuaansprakelijkheid worden geïmplementeerd spelen natuurlijk ook meer algemene bestuurlijke en juridische ontwikkelingen een rol. Met name kan men denken aan de volgende drie onderwerpen:

#### *1) De structuur van taken en bevoegdheden*

Hierboven is reeds opgemerkt dat de richtlijn een kader biedt voor milieuaansprakelijkheid voor onderdelen van het groene, blauwe en grijze milieubeidsveld. Hierbij ontstaat de vraag in welk wettelijk kader de taken en bevoegdheden uit de richtlijn het best kunnen worden geïmplementeerd. Voor zowel natuur, bodem als water zijn immers in Nederland afzonderlijke bevoegdheden relevant, verdeeld over diverse organen. De verdeling van taken en bevoegdheden over verschillende instanties (waterbeheerders en provincies bijvoorbeeld) kent een historische achtergrond, en veranderingen in de structuur van taken en bevoegdheden verdienen een zorgvuldige afweging, die bovendien bestuurlijk gevoelig zal zijn. Aanbevelingen over een fundamentele verandering van de bestaande structuur valt buiten bestek van een verkennend onderzoek.

#### *2) De kaderfunctie van de Wet milieubeheer*

Zoals bekend streeft de Nederlandse wetgever een verbetering (ook genoemd: modernisering) van de milieuregelgeving na, waarbij vermindering en stroomlijning van regels een van de doelen is. Een van de mogelijkheden om dat tot stand te brengen is integratie van wetgeving. Inmiddels is het Nederlands milieurecht zodanig ontwikkeld dat met de Wet milieubeheer een voor diverse onderwerpen centrale functie vervult in het milieurecht, zij het dat daar belangrijke uitzonderingen op worden gemaakt. Een belangrijke vraag in dat verband is of het gewenst is de taken en bevoegdheden uit de richtlijn milieuaansprakelijkheid inderdaad in één regeling in de Wet milieubeheer op te

nemen. Overigens is inmiddels wel duidelijk dat de vormgeving van één milieuwetboek, om daarmee daadwerkelijk een integraal milieurecht te bereiken, op ingewikkelde vragen stuit.<sup>11</sup> Dit kortlopend onderzoek heeft dan ook niet een dusdanig brede strekking dat de implicaties van een eventuele centrale regeling in de Wet milieubeheer volledig worden doordacht. Hierbij zou immers bijvoorbeeld ook moeten worden ingegaan op de meer procedurele aspecten uit de richtlijn gericht op de positie van derdebelaanhebbers. Wel zal bij dit onderzoek, in het bijzonder bij de presentatie van de mogelijke arrangementen voor de toewijzing van taken en bevoegdheden, de mogelijkheid van integratie en stroomlijning van regelgeving, in het bijzonder waar het gaat om bevoegdheden en procedures, als achtergrond worden gehanteerd, en zullen ter nadere overweging enkele suggesties worden gedaan voor de mogelijke plaats van de regeling voor de milieuschadebevoegdheden.

### *3) Verhouding tussen het nieuwe communautaire recht en het bestaande nationale recht (in het bijzonder het vergunningenverweer)*

Gelet op de beperkte onderzoekstijd richt het onderzoek zich bovendien niet op de vraag in welke mate het in de richtlijn neergelegde aansprakelijkheidsregime zich verhoudt tot het huidige publiekrechtelijke en privaatrechtelijke milieuaansprakelijkheidsrecht in ruime zin. Het gaat hier bijvoorbeeld om de mogelijke keuze voor de nationale wetgever voor een “permit defence”, een vergunningenverweer, waarmee een mogelijke aansprakelijkheid door de exploitant kan worden afgewend. De lidstaten hebben de keuze om dat vergunningenverweer al dan niet in te voeren. In dit onderzoek wordt verondersteld dat hier later nog een standpunt over zal worden ingenomen door de wetgever. Deze keuze vormt als zodanig derhalve geen voorwerp van dit onderzoek. Gelet op de samenhang van enerzijds het al dan niet instellen van het vergunningenverweer en anderzijds de aanwijzing van de bevoegde instantie wordt wel in beperkte zin aandacht besteed aan een aantal implicaties van deze nog te maken keuze.

Het aan dit rapport ten grondslag liggende onderzoek kende een beperkte doorlooptijd en omvang en laat zich daarom het beste kenschetsen als een essay. De auteurs hebben de bestaande en nieuwe wetsbepalingen geanalyseerd, geconcentreerd op de vraag waaruit op grond van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn de taak voor de bevoegde instantie zou bestaan, en wat daarbij nieuw is gelet op de huidige wetgeving. Hiervoor is aanvullend literatuuronderzoek verricht, en slechts in zeer beperkte zin jurisprudentie bij het onderzoek betrokken. De onderzoeksvraag is, voor zover bekend bij onderzoekers, nog niet in de Nederlandstalige literatuur beantwoord. Mede om ideeën uit het buitenland te inventariseren en om de kennis en opinies bij Nederlandse lagere overheden te inventariseren zijn enkele telefonische interviews gehouden (zie bijlage I). Gelet op het verkennend karakter zijn, waar nodig, vervolgvragen geformuleerd.

<sup>11</sup> K. Deketelaere, R.A.J. van Gestel, P.C. Gilhuis, M. Hertoghs en M. Peeters: *“Integratie vergeleken: Buitenlandse milieuwetgeving als mogelijke inspiratie voor de verdere ontwikkeling van de Wet milieubeheer”*, i.h.b. p. 166-171; rapport voor de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, juni 2003 ([www.ecwm.nl](http://www.ecwm.nl)).



## HOOFDSTUK

## 3

Publiekrechtelijke  
taken en bevoegdheden in de  
richtlijn milieuaansprakelijkheid

## 3.1

## INLEIDING

De richtlijn beoogt invulling te geven aan het beginsel “de vervuiler betaalt”.<sup>12</sup> Als uitgangspunt geldt dat indien door een in bijlage III geduide beroepsactiviteit milieuschade ontstaat, of zou kunnen ontstaan, de exploitant gehouden zal zijn om preventieve en/of herstellende maatregelen te nemen.<sup>13</sup> In het geval dat de exploitant in gebreke blijft, of mogelijk zelfs (tijdelijk) niet bekend is, komen aan de zogenaamde “bevoegde instantie” cruciale taken toe. De overheid zal bij een onbekende of in gebreke blijvende exploitant maatregelen kunnen treffen om milieuschade te voorkomen of te herstellen.<sup>14</sup> De daarvoor gemaakte kosten zullen moeten worden verhaald op de exploitant, tenzij sprake is van een in de richtlijn omschreven uitzondering ten gevolge waarvan de exploitant niet gehouden zal zijn die kosten te dragen.

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet waaruit de voor de exploitant in de richtlijn geregelde verplichtingen bestaan, en wat in dat verband de beoogde taken en bevoegdheden voor de overheid zijn. Voordat daartoe wordt overgegaan, wordt stilgestaan bij enkele cruciale begrippen uit de richtlijn die relevant zijn voor dit onderzoek. Dit betreft met name de begrippen “milieuschade” en “bevoegde instantie”.

## 3.2

## KERNBEGRIPPEN UIT DE RICHTLIJN

## 3.2.1

DE DEFINITIE VAN “MILIEUSCHADE” EN ANDERE VOOR DE WERKINGSSFEER  
BELANGRIJKE BEGRIPPEN

De richtlijn bevat in artikel 2 een groot aantal definities die van belang zijn voor de interpretatie van de bepalingen. Bovendien wordt in enkele bijlagen een nadere toelichting gegeven op enkele in de richtlijn opgenomen bepalingen. In deze paragraaf wordt ingegaan op het centrale begrip milieuschade, en op enkele aanpalende begrippen.

<sup>12</sup> Dit beginsel wordt genoemd in art. 174, tweede lid, EG-verdrag. Artikel 174 is gericht tot de Gemeenschap, en niet tot de lidstaten.

<sup>13</sup> Het begrip “exploitant” wordt gedefinieerd in art. 2, zesde lid, van de richtlijn.

<sup>14</sup> Art. 12 van de richtlijn.

### *Milieuschade*

In algemene zin kan worden gesteld dat de richtlijn een kader biedt voor schade aan natuur, water en bodem. Een centraal begrip in de richtlijn vormt de term “milieuschade”. Dit begrip is van cruciale betekenis voor de werkingssfeer van de richtlijn; het vormt het aangrijpingspunt voor de vraag of er plichten zijn voor de exploitant, en of de bevoegde instantie maatregelen, waaronder besluiten, zou kunnen of moeten nemen.

Opvallend is dat het begrip milieuschade voor natuur, water en bodem separaat wordt gedefinieerd.<sup>15</sup> Er is daarmee sprake van een zeer omvangrijke, gespecificeerde definitie. Dat betekent dat ook de Nederlandse milieuwetgeving voor elk milieuonderdeel waarop de richtlijn betrekking heeft een specifieke definitie zal moeten kennen voor milieuschade. Het “bevoegd gezag”, of de bevoegde gezagen, zullen voor elke component derhalve een eigenstandige definitie moeten toepassen.

Naast het begrip “milieuschade” wordt het begrip “schade” onderscheiden. Dit begrip is relevant voor de interpretatie van het begrip “milieuschade”, in die zin dat het bij milieuschade bijvoorbeeld gaat om “*schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats(...)*.” (cursief auteurs).<sup>16</sup> Het begrip “schade” kent wel een algemene definitie. Het gaat om:

*“een meetbare negatieve verandering in de natuurlijke rijkdommen of een meetbare aantasting van een ecosysteemfunctie, die direct of indirect optreedt.”*<sup>17</sup>

Relevant is onder meer dat het moet gaan om een “meetbare” ontwikkeling, hetgeen een vrij precieze vaststelling, of anders gezegd, bewijs impliceert dat in voorkomend geval door de bevoegde instantie zal moeten worden geleverd (eventueel gebaseerd op informatie afkomstig van derden).<sup>18</sup> Bovendien kan het ook gaan om indirect optredende schade, hetgeen mogelijk lastig vast te stellen is. Niet elke meetbare negatieve verandering of aantasting kan voorts als milieuschade worden gekwalificeerd: er worden verschillende schadedrempels gehanteerd zodanig dat de minder ernstige milieuschades niet onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen. Bij natuur betreft het bijvoorbeeld schade die “aanmerkelijke negatieve effecten heeft”. Daarbij zal moeten worden uitgegaan van een referentietoestand. Een referentietoestand is een

*“toestand waarin de natuurlijke rijkdommen en ecosysteemfuncties zich ten tijde van de schade zouden hebben bevonden indien zich geen milieuschade had voorgedaan, gereconstrueerd aan de hand van de beste beschikbare informatie.”*<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Art. 2, eerste lid, van de richtlijn.

<sup>16</sup> Art. 2, eerste lid, sub a, eerste zin.

<sup>17</sup> Art. 2, tweede lid, van de richtlijn.

<sup>18</sup> Nota bene: bij bodemschade wordt het begrip “schade” niet zelfstandig gebruikt. Dat is wel het geval bij natuurschade en waterschade. De veronderstelling lijkt logisch dat het bij bodemschade ook om een meetbare negatieve verandering zou moeten gaan.

<sup>19</sup> Art. 2, veertiende lid, van de richtlijn.

Het in de richtlijn besloten liggend regime vereist dat die referentietoestand bekend moet zijn om op basis daarvan te kunnen vaststellen of sprake is van milieuschade voor natuur in de betekenis van de richtlijn. De richtlijn verwijst in deze naar bijlage I, waarin criteria zijn opgenomen voor de vaststelling van de referentietoestand. Het spreekt voor zich dat het vaststellen van een referentietoestand (in sommige gevallen kostbaar) onderzoek en dossiervorming zal vereisen. In aanvulling op de referentietoestand zal dan ook de schadedrempel moeten worden vastgesteld (zoals gezegd, betreft dit het vaststellen van aanmerkelijke negatieve effecten).

Bij schade aan wateren houdt de schadedrempel in dat het moet gaan om elke vorm van schade die een “aanmerkelijke negatieve invloed heeft” op de ecologische, chemische en/of kwantitatieve toestand en/of het ecologisch potentieel. Bij bodem wordt het begrip “een aanmerkelijk risico” gehanteerd; het gaat daarbij (slechts) om een aanmerkelijk risico voor negatieve effecten op de menselijke gezondheid.

Reeds bij een globale verkenning van de in de richtlijn gegeven definitie voor milieuschade kan men vaststellen dat er belangrijke beoordelingsmomenten liggen voor vaststelling van de vraag of sprake is van milieuschade. Met andere woorden: de vaststelling van de vraag of er überhaupt sprake is van milieuschade, en of daarmee binnen de werkingssfeer van de richtlijn wordt gekomen, lijkt reeds een complexe en / of kostbare taak te zijn voor de bevoegde instantie. Immers, zo zal moeten worden aangetoond dat sprake is van een meetbare verandering en zal de specifiek geformuleerde schadedrempel juist moeten worden geïnterpreteerd. Bovendien moet deze taak als het ware “versnipperd” worden uitgevoerd: voor elke component geldt immers een zelfstandige definitie. Complex zal de situatie zijn waarbij één gebeurtenis effecten heeft voor meer dan één component. De uitkomst van de beoordeling of er sprake is van milieuschade kan dan voor die componenten verschillend zijn, waardoor strikt genomen de schade aan de ene component hersteld zal moeten worden door de exploitant, en de schade aan de andere component niet.

#### *Dreigende milieuschade*

Een ander belangrijk begrip is de vraag wanneer sprake is van een “onmiddellijke dreiging van schade”. Dit begrip is relevant voor de vraag of preventieve maatregelen moeten worden genomen. Ook hier wordt een definitie gegeven waarin nog een belangrijk beslissingsmoment begrepen zit voor de exploitant en het bevoegd gezag. Het zou immers moeten gaan om:

*“een voldoende waarschijnlijkheid dat zich in de nabije toekomst milieuschade zal voordoen.”.*

Het is evident dat hier zal moeten worden bepaald wanneer sprake is van een “waarschijnlijkheid” dat zich “milieuschade” zal voordoen, waarbij meer precies moet worden vastgesteld dat sprake is van een “voldoende” waarschijnlijkheid. Ook het begrip “nabije toekomst” verdient een nadere vaststelling. Al deze vaststellingen moeten dan in een spoedeisende situatie worden uitgevoerd.



*Voor uitzondering relevante begrippen*

Artikel 4 van de richtlijn geeft handelingen of omstandigheden aan die uitgezonderd zijn van de werkingssfeer. Ook hier komen begrippen of bepalingen voor die tot verschillende interpretaties zouden kunnen leiden, zoals het begrip “oproer” uit art. 4, eerste lid, sub a. Ook kan het onder omstandigheden lastig zijn te bepalen of sprake is van een “diffuse verontreiniging” die onder de in art. 4, vijfde lid, geregelde uitzondering valt. Schade door diffuse verontreiniging valt alleen onder de werkingssfeer van de richtlijn indien een oorzakelijk verband kan worden gelegd tussen de schade en de activiteiten van individuele exploitanten. Het gaat hier om het vaststellen van causaliteit. In herinnering wordt hierbij gebracht dat gelet op de definitie van het begrip “schade” ook indirect optredende schade tot de werkingssfeer van de richtlijn behoort.<sup>20</sup>

*Conclusie*

Gelet op de hiervoor slechts globaal behandelde begrippen en definities blijkt dat de vaststelling van de vraag of er überhaupt sprake is van milieuschade, of dreigende milieuschade, reeds een belangrijke en onder omstandigheden moeilijke beoordeling vergt van de bevoegde instantie of instanties, die bovendien verschilt voor de componenten natuur, water en bodem. Alleen al de vaststelling of sprake is van milieuschade zoals bedoeld in artikel 2 van de richtlijn vormt derhalve een belangrijk onderdeel van het takenpakket van de bevoegde instantie, waarbij dus naar gelang sprake is van aantasting van natuur, water of bodem een daarop toegespitste beoordeling met lastige beslismomenten zal moeten worden gemaakt.<sup>21</sup> Ook andere, hier niet behandelde begrippen kunnen tot lastige interpretatiemomenten leiden. In het bijzonder wordt hier genoemd de vaststelling van de vraag of de milieuschade is ontstaan door een beroepsactiviteit als bedoeld in bijlage III van de richtlijn.

Voorzover gewerkt zou kunnen worden met gekwantificeerde drempelwaarden voor de vaststelling van milieuschade zou dat de uitvoeringstaak kunnen verlichten. Uit oogpunt van uitvoerbaarheid en rechtszekerheid verdient de mogelijkheid hiervan, in het bijzonder de vraag in hoeverre dergelijke drempelwaarden nu reeds beschikbaar zijn, of alsnog nader ontwikkeld kunnen worden, nader onderzoek. Bovendien zou een bevoegde instantie misschien ook via in beleidsregels op te nemen gekwantificeerde drempelwaarden een transparante werkwijze kunnen voeren.

**3.2.2****DE BEVOEGDE INSTANTIE, OF DE BEVOEGDE INSTANTIES**

De richtlijn vermeldt in diverse artikelen wat door “de bevoegde instantie” zou moeten of kunnen worden gedaan. Het gaat dan om acties richting exploitant, maar ook om eventueel door de overheid zelf te nemen maatregelen om milieuschade te voorkomen of te herstellen. In dat verband is een voorziening voor kostenverhaal geregeld.

<sup>20</sup> Aldus de definitie van het begrip “schade”, art. 2, tweede lid, van de richtlijn.

<sup>21</sup> M.G. Faure, openingswoord studiedag “Aansprakelijkheid voor schade aan de natuur: de betekenis van de richtlijn milieuaansprakelijkheid voor Nederland” Centrum voor Milieurecht, UvA, 16 december 2004.

De richtlijn gaat niet uit van de gedachte dat in een lidstaat slechts één bevoegde instantie wordt aangewezen. Artikel 11 van de richtlijn regelt immers:

*“De lidstaten wijzen een bevoegde instantie of bevoegde instanties aan die verantwoordelijk is/zijn voor de uitvoering van de taken waarin deze richtlijn voorziet.”.*

Het is inderdaad passend bij het communautaire uitgangspunt van institutionele autonomie dat het aan de lidstaten wordt overgelaten om te bepalen of de in de richtlijn vervatte overheidstaken aan één of meer instanties worden toebedeeld, en welke instantie of instanties dat dan zullen zijn.<sup>22</sup>

De richtlijn geeft voorts expliciet aan dat de bevoegde instantie gemachtigd zal moeten zijn om van de betrokken exploitant nader omschreven handelingen te verlangen, en geeft eveneens aan dat de bevoegde instantie de uitvoering van de noodzakelijke preventieve maatregelen of herstelmaatregelen aan derden kan delegeren of opdragen.<sup>23</sup> De richtlijn schrijft bovendien voor dat indien door de bevoegde instantie een besluit wordt genomen waarbij het treffen van preventieve maatregelen of herstelmaatregelen wordt opgelegd, een motivering zal moeten worden gegeven: de precieze gronden waarop het besluit is gebaseerd zullen moeten worden vermeld. Dit komt overeen met de in art. 3:46 Awb en verder neergelegde plicht tot het deugdelijk motiveren van een besluit, zij het dat deze bepaling zal moeten worden uitgelegd in het licht van de richtlijn. Zo kan de vraag rijzen of en zo ja, onder welke omstandigheden ook in het licht van de richtlijn gebruik mag worden gemaakt van de in art. 3:47 lid 3 Awb neergelegde mogelijkheid om in spoedeisende gevallen de motivering later kenbaar te maken. De richtlijn geeft aan dat in een besluit de precieze gronden moeten worden opgenomen, en geeft geen mogelijkheid aan waaronder daarvan kan worden afgezien.

De bevoegde instantie heeft in de kern de taak er op toe te zien dat een exploitant preventieve en herstellende maatregelen neemt. Zo nodig kan deze instantie ook zelf deze maatregelen nemen, en de kosten daarvan verhalen voor zover dat mogelijk zou zijn. Ook is de bevoegde instantie het aanspreekpunt voor derdebelanghebbenden. De richtlijn geeft immers geen regels voor vorderingsrechten tussen particulieren, in het bijzonder waar het bijvoorbeeld betreft vorderingsrechten van milieuorganisaties op schadeveroorzakers. Derdebelanghebbenden zullen – in het regime van de richtlijn – hun verzoeken om maatregelen niet aan de veroorzaker dienen te richten, maar aan de bevoegde instantie. In de volgende paragrafen wordt aangegeven hoe nu meer precies de taken en bevoegdheden van de bevoegde instantie luiden.

### 3.3

#### TAKEN EN BEVOEGDHEDEN VOOR PREVENTIEVE ACTIES

In geval van een onmiddellijke dreiging van milieuschade kan worden getracht via preventieve maatregelen het gevaar af te wenden. Primair is de exploitant

<sup>22</sup> J.H. Jans, R. De Lange, S. Prechal, R.J.G.M. Widdershoven, Inleiding tot het Europees bestuursrecht, Ars Aequi Libri, Nijmegen 2002, p. 39 en verder. Het gemeenschapsrecht respecteert de institutionele structuur van de lidstaten; dit wordt het beginsel van de nationale institutionele autonomie genoemd.

<sup>23</sup> Art. 11 van de richtlijn.

gehouden dergelijke maatregelen te nemen, en de nationale wetgeving zal deze verplichting dan ook moeten kennen. Daarbij dient ook een informatieplicht voor de exploitant te worden geregeld in geval van een onmiddellijke dreiging van milieuschade, die ondanks de door de betrokken exploitant genomen preventieve maatregelen niet verdwijnt. In dat geval dient de exploitant de bevoegde instantie zo spoedig mogelijk over alle relevante aspecten van de situatie te informeren.<sup>24</sup>

De bevoegde instantie zal bij een onmiddellijke dreiging van milieuschade enerzijds maatregelen kunnen nemen richting exploitant, anderzijds kan zij ook zelf maatregelen nemen om de dreiging van milieuschade af te wenden. In de taakomschrijving voor het bevoegd gezag worden zowel optionele taken als ook dwingend voorgeschreven taken geformuleerd.

Optionele taken zijn neergelegd in art. 5, derde lid, van de richtlijn:

*'de bevoegde instantie kan te allen tijde:*

- a) de exploitant verplichten informatie te verstrekken over een onmiddellijke dreiging van milieuschade of in gevallen waarin zulk een onmiddellijke dreiging vermoed wordt*
  - b) de exploitant verplichten de vereiste preventieve maatregelen te nemen*
  - c) de exploitant instructies geven die bij het nemen van de nodige preventieve maatregelen opgevolgd moeten worden, of*
  - d) zelf de nodige preventieve maatregelen nemen."*
- (onderstreping door auteurs)*

De bevoegde instantie is evenwel in algemene zin verplicht om van de exploitant te eisen dat de preventieve maatregelen worden genomen.<sup>25</sup> De richtlijn omschrijft in het bijzonder drie omstandigheden waar het nemen van preventieve maatregelen door de exploitant uitblijft, en waarbij dan de bevoegde instantie zelf deze maatregelen kan nemen.<sup>26</sup> Het gaat hier om de volgende situaties:

1. de exploitant komt de verplichting tot het onverwijld nemen van preventieve maatregelen niet na, of laat na de door de bevoegde instantie voorgeschreven vereiste preventieve maatregelen te nemen;
2. de exploitant kan niet worden geïdentificeerd;
3. de exploitant is uit hoofde van de richtlijn niet verplicht de kosten te dragen.<sup>27</sup>

Geconcludeerd kan worden dat in de richtlijnbevestigingen geen algemene dwingende taak wordt voorzien voor de bevoegde autoriteit om preventieve maatregelen te nemen indien die om wat voor reden dan ook niet worden genomen door de verantwoordelijke exploitant. Wel ligt er een dwingende taak voor de bevoegde instantie om van de exploitant te 'eisen' dat preventieve

<sup>24</sup> Art. 5, tweede lid, van de richtlijn (zie aldaar de precieze tekst).

<sup>25</sup> Art. 5, vierde lid, eerste zin, van de richtlijn. Gelet hierop lijkt de bepaling in art. 5, derde lid, sub b overbodig, tenzij deze zodanig moet worden uitgelegd dat deze een toegevoegde betekenis heeft.

<sup>26</sup> Art. 5, vierde lid, van de richtlijn.

<sup>27</sup> Juist bij deze situatie rijst ons inziens de vraag of art. 5, vierde lid zodanig moet worden uitgelegd dat het bevoegd gezag zonder meer moet eisen dat preventieve maatregelen worden genomen. Het lijkt een uitzonderingsgrond te zijn op de dwingend voorgeschreven taak voor de bevoegde instantie om van de exploitant te eisen maatregelen te nemen.

maatregelen worden genomen. Natuurlijk zal een dergelijke eis – of, anders gezegd, bevel - gepaard moeten gaan met bevoegdheden voor de bevoegde instantie om deze eis te effectueren. Men kan hier denken aan bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden ter effectuering van het bevel. Dit komt tevens nog aan bod in hoofdstuk 3.

De uitvoering van de taak voor het bevoegd gezag om van de exploitant te eisen preventieve maatregelen te nemen kan moeilijk uitvoerbaar zijn in geval van situaties waar niet heel makkelijk een causale relatie tussen de beroepsactiviteit van de exploitant en het ontstaan van milieuschade kan worden aangetoond. Wij gaan er van uit dat alleen bij dergelijke causale relaties een aanschrijving tot het nemen van preventieve maatregelen gerechtvaardigd zal zijn. De bewijslast daarvoor ligt in principe bij het bevoegd gezag. Algemeen bekend is dat de causaliteit bij milieuschades vaak lastig vast te stellen is. Onzekerheid omtrent de causaliteit zal het bevoegd gezag terughoudend kunnen doen laten zijn om de exploitant aan te schrijven preventieve (en herstellende) maatregelen te nemen.<sup>28</sup>

Hierboven is reeds gesteld dat het nemen van preventieve maatregelen optioneel is voor de bevoegde instantie. Voor de volledigheid zij hier gememoreerd de door Schueler opgeworpen vraag in hoeverre de beginselplicht tot handhaving zich verhoudt met dergelijke optionele taken in de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn.<sup>29</sup> Hij stelt dan ook dat de ‘kan-bepalingen’ in de richtlijn tot plichten zouden kunnen leiden, namelijk wanneer het afzien van het uitoefenen van de bevoegdheid niet te motiveren zou zijn. Overigens kan de vraag worden gesteld of niet uit hoofde van andere Europeesrechtelijke verplichtingen optreden van de overheid in geval van milieuschade verplicht is. In dit verband rijst met name de vraag waartoe de overheid nu precies gehouden wordt gelet op artikel 6 van de Habitatrichtlijn, waar in het eerste lid wordt gesteld dat de Lid-Staten de nodige instandhoudingsmaatregelen dienen te treffen. Een dergelijke regel lijkt de gehoudenheid voor de overheid om in te grijpen bij (dreigende) milieuschade te versterken.

Uiteraard zal de overheid kosten moeten maken indien preventieve maatregelen worden getroffen. Het nemen van preventieve maatregelen is zoals gezegd in beginsel optioneel; er is evenwel geen keuzevrijheid voor de bevoegde instantie om de kosten al dan niet te verhalen. De kosten moeten derhalve verhaald worden op de exploitant, tenzij deze gelet op de in de richtlijn beschreven omstandigheden deze kosten niet zou hoeven te dragen. Het punt van de kostentoedeling is natuurlijk een zeer gevoelig punt in het regime, waaromtrent de wetgever een belangrijke keuze dient te maken, met name wat betreft het inbouwen van de

<sup>28</sup> De richtlijn geeft overigens geen nadere voorziening voor de bewijslastverdeling. Hier ontstaat ook de vraag of onder omstandigheden een omkering van de bewijslast door de rechter zal worden geaccepteerd. In het privaatrecht wordt door de burgerlijke rechter een omkering van de bewijslast slechts in bijzondere omstandigheden toegelaten. Zie ook H.L.G. Wieten, *Studereeks burgerlijk procesrecht: Bewijs*, tweede druk, Kluwer, Deventer, 2004, p. 25-26. Zie voor een recent oordeel waarbij de omkering niet werd toegestaan: HR 7 mei 2004, JM 2005, nr 6, m.nt Bos.

<sup>29</sup> B.J. Schueler, voordracht: De positie van de overheid als gevolg van de richtlijn milieuaansprakelijkheid, Studiedag Aansprakelijkheid voor schade aan natuur, Centrum voor Milieurecht, UvA, 16 december 2004.

mogelijkheid van een vergunningenverweer en / of kennisverweer. Overigens wordt in art. 8, vierde lid, van de richtlijn slechts bepaald dat het vergunningenverweer of het kennisverweer kan worden ingesteld voor kosten voor herstelmaatregelen. Het lijkt ons evenwel logisch dat deze verweren – indien deze door de wetgever worden toegestaan – ook zouden moeten gelden voor kosten voor preventieve maatregelen.

### 3.4

#### TAKEN EN BEVOEGDHEDEN VOOR HERSTELACTIES

Ook in de situatie dat milieuschade zich heeft voorgedaan, ligt, net als bij dreigende milieuschade, primair een verantwoordelijkheid bij de exploitant. Deze dient zowel de bevoegde instantie te informeren, als ook daadwerkelijk maatregelen te nemen. Dit wordt geregeld in art. 6, eerste lid, van de richtlijn, dat als volgt luidt:

*“Wanneer milieuschade zich heeft voorgedaan, stelt de exploitant onverwijld de bevoegde instantie in kennis van alle relevante aspecten van de situatie en treft hij: elke haalbare maatregel om de betrokken verontreinigende stoffen en/of enige andere schadefactoren onmiddellijk onder controle te houden, in te perken, te verwijderen of anderszins te beheersen, teneinde verdere milieuschade en negatieve effecten op de menselijke gezondheid of verdere aantasting van functies te beperken of te voorkomen; en de nodige herstelmaatregelen in overeenstemming met artikel 7.”*

Er wordt derhalve een onderscheid gemaakt tussen (a) beheersmaatregelen, die in feite ook preventieve maatregelen inhouden ter voorkoming van verdere schade, en (b) herstelmaatregelen.<sup>30</sup>

Voor het nemen van de herstelmaatregelen is een besluitvormende taak voor de bevoegde instantie geregeld. Artikel 7 bevat een kader waaraan de herstelmaatregelen dienen te voldoen. Een belangrijk procedureel element hierbij is dat de exploitant de herstelmaatregelen aan de bevoegde instantie ter goedkeuring dient voor te leggen.<sup>31</sup> Deze instantie dient dan te bepalen welke herstelmaatregelen moeten worden uitgevoerd, eventueel zo nodig in samenwerking met de betrokken exploitant. Bijlage II van de richtlijn bevat in dat verband een kader voor de keuze van de meest geschikte maatregelen voor het herstel van milieuschade.<sup>32</sup> Ingevolge art. 7, tweede lid, zal het bevoegd gezag in overeenstemming met bijlage II moeten besluiten omtrent het herstelplan dat door de exploitant ter goedkeuring wordt voorgelegd. De bijlage onderscheidt twee kaders: een voor het herstel van schade aan natuur en aan water, en een kader voor het herstel van bodemschade. Net als bij de interpretatie van de vraag of er sprake is van milieuschade, zal ook hier een gedifferentieerde besluitvorming dienen plaats te vinden. Bovendien blijkt bij lezing van bijlage II dat er sprake is van een complex kader. Er wordt – wat natuur en wateren betreft – uitgegaan van primair herstel, dat wil zeggen herstel tot de referentietoestand. Indien dat niet mogelijk is,

<sup>30</sup> Het is niet geheel duidelijk of de maatregelen genoemd onder art.6, sub a, ook vallen onder de definitie van herstelmaatregelen als bedoeld in art. 2, elfde lid, van de richtlijn. Voorzichtig stellen wij hier dat dat niet het geval lijkt te zijn.

<sup>31</sup> Art. 7, eerste lid, van de richtlijn.

<sup>32</sup> Bijlage II van de richtlijn, aanhef.

dient complementair herstel plaats te vinden. Daarnaast dient compenserend herstel plaats te vinden voor tussentijdse verliezen.

De besluitvorming inzake de herstelmaatregelen zal voorts ingewikkelde componenten bevatten, van zowel milieukundige aard (bijvoorbeeld het vaststellen van de referentietoestand, en het bepalen van maatregelen om die toestand wederom te bereiken, of, indien dat niet kan, de aantasting daarvan te compenseren) als ook van bestuurlijk-juridische aard. Wat dat laatste betreft biedt het kader de mogelijkheid om een redelijkheidstoets te verrichten, met name in het geval er meerdere schades zijn. Indien de kosten van de te nemen herstelmaatregelen om de referentietoestand of een gelijkwaardig niveau te bereiken, niet in verhouding zouden staan tot de milieuvoordelen die daarmee worden verkregen, mag de bevoegde instantie besluiten dat er geen verdere herstelmaatregelen genomen worden.<sup>33</sup> Men kan de vraag stellen waarom deze redelijkheidstoets uitsluitend in verband wordt gebracht met de situatie dat er meerdere gevallen van milieuschade zijn voorgevallen.

Het is duidelijk dat toepassing van het in bijlage II neergelegde kader bijzondere deskundigheid zal vereisen, en dat de interpretatie en toepassing van het kader conflictgevoelig is en derhalve tot juridische procedures kan leiden.

Naast de genoemde bevoegdheid inzake de besluitvorming over de herstelmaatregelen heeft de bevoegde instantie, net als bij de situatie van dreigende milieuschade, ook de mogelijkheid om zelf maatregelen te treffen of andere acties te ondernemen. Ingevolge de richtlijn kan zij te allen tijde:

- a. de exploitant verplichten nadere informatie te verschaffen;
- b. zelf maatregelen nemen ter beheersing van de schade, dan wel de exploitant te verplichten die maatregelen te nemen dan wel hem instructies te geven;
- c. de exploitant verplichten de nodige herstelmaatregelen te treffen;
- d. de exploitant bindend instructies voor te schrijven inzake de uitvoering van de herstelmaatregelen;
- e. zelf de nodige herstelmaatregelen treffen.<sup>34</sup>

Niettemin is de bevoegde instantie in algemene zin verplicht van de exploitant te eisen dat herstelmaatregelen worden genomen.<sup>35</sup> Ook hier wordt – net als bij de preventieve maatregelen – opgemerkt dat de bevoegde instantie over bevoegdheden zal moeten beschikken om deze eis, of dit bevel, te effectueren. Indien de exploitant bijvoorbeeld niet verplicht is de kosten uit hoofde van de richtlijn te dragen, dan kan de bevoegde instantie deze maatregelen zelf nemen. De richtlijn voegt daar woordelijk aan toe dat deze taakuitoefening als een laatste redmiddel moet worden beschouwd. Bovendien kan ook hier de vraag worden gesteld of toch niet de overheid uit andere hoofde verplicht kan worden gehouden om op te treden, bijvoorbeeld in het geval van een onvindbare veroorzaker. In dit

<sup>33</sup> Bijlage II van de richtlijn, onder 1.3.3, waar wordt verwezen naar de beslissing genoemd in artikel 7, lid 3, van de richtlijn.

<sup>34</sup> Zie voor de precieze formuleringen van deze opties voor de bevoegde instantie art. 6, tweede lid, van de richtlijn.

<sup>35</sup> Art. 6, derde lid, van de richtlijn.



verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de in de Habitatrichtlijn geformuleerde taak voor de overheid tot het treffen van instandhoudingsmaatregelen voor de speciale beschermingszones.

Kort gezegd is de bevoegde instantie derhalve gehouden de exploitant te verplichten om herstelmaatregelen te nemen (er ontbreekt dus een imperatieve bepaling dat de exploitant door het bevoegd gezag moet worden verplicht maatregelen zoals bedoeld in art. 6, lid 1 sub a te nemen), en om de door de exploitant opgelegde herstelmaatregelen te beoordelen. Daarnaast is het bijvoorbeeld ook een taak voor de bevoegde instantie om bij meerdere gevallen van milieuschade eventueel te bepalen welk geval van milieuschade het eerst moet worden hersteld.<sup>36 37</sup>

### 3.5

#### DE BEVOEGDHEID TOT KOSTENVERHAAL NADER BESCHOUWD

De kosten voor het treffen van preventieve of reparatoire maatregelen zullen in beginsel door de exploitant moeten worden gedragen. In het geval dat de exploitant geen maatregelen heeft genomen, en de bevoegde instantie daartoe wel is overgegaan, *dient* deze de kosten op de exploitant te verhalen – om daarmee invulling te geven aan het beginsel de vervuiler betaalt.<sup>38</sup> De richtlijn schrijft dat dan ook in imperatieve zin voor.<sup>39</sup> Wel zijn enkele uitzonderingen gegeven. Enkele van die uitzonderingen kunnen bij wet worden geregeld; hier ligt dus een keuzemogelijkheid voor de nationale wetgever. Zo geeft de richtlijn aan dat de lidstaten kunnen bepalen dat een “vergunningenverweer” kan worden gevoerd, en een “kennisverweer”. Overigens kan strikt genomen niet worden volstaan met een dergelijk verweer: tevens moet gelet op het bepaalde in art. 8, vierde lid, aanhef, de exploitant bewijzen dat hij niet in gebreke of nalatig is geweest. In het geval dat de wetgever een dergelijk verweer zou inbouwen, hetgeen een belangrijke wettelijke uitzondering zal zijn op de in artikel 8 neergelegde risicoaansprakelijkheid, wordt in principe de uitvoeringstaak van de bevoegde instantie ingewikkelder. Immers, de bevoegde instantie zal moeten beoordelen of de exploitant terecht een dergelijk verweer aanvoert (en uiteraard kan dat oordeel later voorwerp van rechterlijke

<sup>36</sup> Art. 7, derde lid, van de richtlijn.

<sup>37</sup> Op procedurele verplichtingen, zoals neergelegd in art. 7, vierde lid, van de richtlijn, wordt hier verder niet ingegaan omdat zij niet direct relevant zijn voor de onderzoeksvraag van dit rapport.

<sup>38</sup> Kostenverhaal voor bijvoorbeeld brandweeractiviteiten was in ieder geval in het verleden niet mogelijk: HR 11 december 1992, AB 1993, AB 1993, 301, m.nt. G.A. van der Veen (Brandweerkosten Vlissingen), recent nog kort besproken door F.A.M. Stroink, Overheid en privaatrecht, Jurisprudentie bestuursrecht Select, onder redactie van E.C.H.J. van der Linden, F.A.M. Stroink, SDU uitgevers Den Haag, 2004. Uit de wetgeschiedenis van die wet blijkt dat de wetgever van oordeel was dat kosten van de publieke taakuitoefening niet langs publiekrechtelijk weg aan burgers in rekening zouden moeten worden gebracht. Kort gezegd luidde het oordeel, dat indien het kostenverhaal niet kan langs de publiekrechtelijke weg, het ook kan geschieden via de privaatrechtelijke weg. De Wrakkenwet geeft bijvoorbeeld wel de mogelijkheid om gemaakte kosten – via de privaatrechtelijke weg – te verhalen. Het zou interessant zijn in kaart te brengen welke mogelijkheden en beperkingen voor kostenverhaal voor bijvoorbeeld brandweeractiviteiten er op grond van het huidige recht zijn, en of er aanpassingen van bijzondere wetten zoals de Brandweerwet nodig zijn. Dit kon in dit kortlopend onderzoek niet nader worden onderzocht.

<sup>39</sup> Art. 8, tweede lid, van de richtlijn.

toetsing zijn). Indien het vergunningenverweer (en het kennisverweer) niet wordt ingevoerd, is er een ruimere kostenverhaalmogelijkheid voor de bevoegde instantie.<sup>40</sup>

Indien de verweren niet worden ingesteld door de nationale wetgever, dan is de bevoegde instantie wel nog gehouden de causaliteit vast te stellen. De richtlijn gaat immers, voorzover het betreft milieuschade door de in bijlage III bedoelde beroepsactiviteiten, uit van risicoaansprakelijkheid.<sup>41</sup> Bij risicoaansprakelijkheid zal de bewijslast voor de bevoegde instantie met name neer komen op de vaststelling van een oorzakelijk verband tussen de activiteit van de exploitant en het ontstaan van milieuschade. Dat op zichzelf kan al een ingewikkelde aangelegenheid zijn.

Opgemerkt zij dat de keuze door de nationale wetgever voor het instellen van een vergunningenverweer en het kennisverweer een fundamentele afweging verdienen. Hierboven is slechts in grove zin geschetst wat de keuze voor het instellen van een verweermogelijkheid betekent voor de besluitvorming door de bevoegde instantie.

Op de plicht voor de bevoegde instantie om de kosten te verhalen geeft de richtlijn nog enkele andere uitzonderingen waarbij de exploitant dient te bewijzen dat een bepaalde omstandigheid zich voordeed. Het bevoegd gezag zal natuurlijk moeten beoordelen of de stelling van een exploitant dat zich een van de uitzonderingen voordoet, gedragen wordt door voldoende onderbouwing. Het gaat hier bijvoorbeeld over de omstandigheid dat de schade veroorzaakt is door een derde ondanks het feit dat er passende veiligheidsmaatregelen waren getroffen.<sup>42</sup>

### 3.6

#### VERZOEKEN VAN DERDEN AAN DE BEVOEGDE INSTANTIE

De richtlijn geeft weliswaar aan dat primair de exploitant verantwoordelijk is voor het treffen van maatregelen. De overheid komt evenwel een cruciale taak toe ter effectuering van deze verantwoordelijkheid. De bevoegde instantie vormt dan ook een aanspreekpunt voor derdebelaanghebbers. Natuurlijke of rechtspersonen, die daartoe gekwalificeerd zijn, mogen de bevoegde instantie verzoeken maatregelen te treffen.<sup>43</sup> Bovendien dienen zij toegang te hebben tot een gerechtelijke procedure om zo het handelen of het verzuim van de bevoegde instantie te toetsen.<sup>44</sup>

<sup>40</sup> Een ander effect van het instellen van dergelijke verweren zou zijn dat het bevoegd gezag bij de keuze om preventieve of reparatoire maatregelen te treffen mogelijk ook de kans van het slagen van een kostenverhaalsactie mee laat wegen. Met andere woorden, reeds bij de optionele besluitvorming omtrent het zelf treffen van maatregelen kunnen de door de wet toegelaten verweren reeds door de bevoegde instantie als relevante omstandigheden worden gezien. Immers, indien een dergelijk verweer zou kunnen worden ingesteld heeft de bevoegde instantie geen mogelijkheid om de kosten te verhalen, hetgeen een impuls kan zijn om de maatregelen niet te treffen.

<sup>41</sup> Gelet op de beperkte omvang van dit onderzoek wordt de aandacht met name gericht op de aansprakelijkheid voor de in bijlage III genoemde beroepsactiviteiten.

<sup>42</sup> Zie art. 8, derde lid, van de richtlijn.

<sup>43</sup> In art. 12, eerste lid, wordt aangegeven welke natuurlijke of rechtspersonen om maatregelen kunnen verzoeken.

<sup>44</sup> Art. 13 van de richtlijn.



Het adequaat reageren op verzoeken van derden moet – naast het zelfstandig reageren door het bevoegd gezag op (dreigende) milieuschade – worden gezien als een belangrijke taak voor de bevoegde instantie. Een verzoek van een derdebelanghebbende om maatregelen te treffen zal in behandeling moeten worden genomen, en er zal een besluit moeten volgen, waartegen beroep bij een rechtscollege mogelijk moet zijn.<sup>45</sup> Tot de door het bevoegd gezag te verrichten besluitvorming behoort ook uiteraard de oordeelsvorming of de natuurlijke of rechtspersoon inderdaad gekwalificeerd is om een verzoek om maatregelen in te dienen. In Nederlandse, bestuursrechtelijke termen gaat het dan om de vraag of er sprake is van een belanghebbende in de zin van art. 1:2 Awb, maar het is toegelaten dat de wetgever een ruimere kring instelt.<sup>46</sup>

### 3.7

#### CONCLUSIE

Er moet niet lichtvaardig worden gedacht over de uitvoering van de in de richtlijn neergelegde publiekrechtelijke taken voor de bevoegde instantie. De richtlijn blinkt niet uit door een heldere bewoordingen of samenstel van bepalingen, hetgeen reeds de implementatie en de uitvoerbaarheid bemoeilijkt. Daarbij is vooral ook van belang te onderkennen dat sprake is van ingrijpende bevoegdheden voor de overheid: aangezien exploitanten zullen (moeten) worden aangesproken om maatregelen te nemen, die ze zelf moeten bekostigen, mag verwacht worden dat tegen dergelijke aanschrijving geprotesteerd zal worden. Een zorgvuldige, rechtmatige besluitvorming is hier van groot belang voor de effectiviteit van het regime. Bij lezing van de richtlijnbevestigingen kan worden voorzien dat bij de uitvoering van de in de richtlijn neergelegde taken en bevoegdheden naar verwachting sprake kan zijn van moeilijke beslissingen, van zowel milieukundige als bestuurlijk-juridische aard.

Onder meer de volgende vragen zouden door de bevoegde instantie in voorkomende gevallen moeten worden beantwoord:

- Wanneer is er sprake van milieuschade? De definitie moet voor natuur, water en bodem verschillend worden uitgelegd. Welke precieze metingen en overige dossiervorming moeten hier worden gedaan door het bevoegd gezag? Wat is, in geval van natuurschade, de referentietoestand?<sup>47</sup>
- Wanneer is sprake van een onder de werkingssfeer vallende beroepsactiviteit? In feite is hier de interpretatie van de werkingssfeer van de in bijlage III genoemde richtlijnen van belang.
- Is er causaal verband tussen de beroepsactiviteit en de schade? Juist bij milieuzaken kan het vaststellen van een causale relatie problematisch zijn; het is primair de taak van de bevoegde instantie om deze relatie vast te stellen;

<sup>45</sup> De richtlijn schrijft voor dat in beroepsprocedures moet worden voorzien, waarbij een toetsing dient plaats te vinden aan zowel de procedurele als ook de materieelrechtelijke voorschriften; art. 13, eerste lid, van de richtlijn.

<sup>46</sup> Bij implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid zal over de vraag wie om maatregelen kan verzoeken nog een afweging moeten worden gemaakt.

<sup>47</sup> Ook reeds door Bauw geduid als een uitvoerbaarheidsvraag; zie E. Bauw, *a.w.* 2004, p. 346.

- Welke preventieve en beheersmaatregelen kunnen meer precies worden voorgeschreven aan een exploitant? Wat is in dat verband de juiste inhoud van een herstelpplan?
- Bij natuurschade door een niet in bijlage III opgenomen beroepsactiviteit: de vaststelling van schuld of nalatigheid;
- Onder welke omstandigheden zal het bevoegd gezag zelf optreden, door zelf maatregelen te nemen? De richtlijn lijkt in te houden dat de overheid niet gehouden is om zelf preventieve of herstelmaatregelen te nemen. Maar is er wellicht onder omstandigheden niet juist sprake van een plicht voor de overheid om op te treden (bijvoorbeeld gelet op art. 6, eerste lid, Habitatrichtlijn?)

Gelet op dergelijke vragen is het niet vreemd dat in de literatuur reeds de verwachting is uitgesproken dat er ingewikkelde beroepsprocedures zullen ontstaan, waarbij door de rechter de hulp van deskundigen zal moeten worden ingeroepen.<sup>48</sup> Het is evenwel van belang om ook stil te staan bij de moeilijke besluitvorming die door de bevoegde instantie zal moeten worden uitgevoerd. In hoofdstuk IV zal nader worden ingegaan op de vereiste condities voor uitvoering van de in de richtlijn neergelegde taken en bevoegdheden. Allereerst wordt in hoofdstuk III nagegaan hoe de huidige bevoegdhedenstructuur in Nederland voor natuur, water en bodem zich verhoudt tot de in de richtlijn geregelde taken en bevoegdheden zoals beschreven in dit hoofdstuk.

---

<sup>48</sup> E. Bauw, *a.w. 2004*, p. 346.



## HOOFDSTUK

# 4 Bestaande bevoegdheden voor de bescherming van natuur, water en bodem in Nederland

## 4.1

## INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag hoe naar huidig recht de taken en bevoegdheden inzake de bescherming van natuur, water en bodem zijn verdeeld over de verschillende overheden in Nederland. Voorts wordt nagegaan of de in de richtlijn milieuaansprakelijkheid geregelde taken en bevoegdheden in zekere zin vergelijkbaar zijn met deze bestaande taken en bevoegdheden.

Op voorhand kan worden opgemerkt dat het niet eenvoudig is om de huidige structuur aan taken en bevoegdheden inzichtelijk te maken. Immers, in Nederland is de regelgeving juist voor de terreinen natuur, water en bodem niet integraal vormgegeven. Er zullen diverse wetten moeten worden nageslagen om te bezien welk bestuursorgaan waarvoor verantwoordelijk en bevoegd is. Daartoe behoren ten minste:

- De **Natuurbeschermingswet 1998**<sup>49</sup>, en de **Flora- en Faunawet**<sup>50</sup>;
- De **Wet op de waterhuishouding**<sup>51</sup> en de **Wet verontreiniging oppervlaktewateren**<sup>52</sup>, (overigens te bezien in samenhang met de Wet milieubeheer;<sup>53</sup> daarnaast zijn nog andere specifieke waterwetten relevant, zoals de Grondwaterwet, de Wet op de waterhuishouding, en de Wet verontreiniging zeewater);

<sup>49</sup> Wet van 25 mei 1998, Stb. 1998, nr. 403, houdende voorzieningen in het belang van de natuurbescherming; laatste wijziging: Stb. 1999, nr. 30.

<sup>50</sup> Wet van 25 mei 1998, Stb. 1998, 402 houdende regels ter bescherming van in het wild levende planten- en diersoorten; laatste wijziging: Stb. 2004, nr. 501.

<sup>51</sup> Wet van 14 juni 1989, Stb. 1989, nr. 285 houdende regelen inzake de waterhuishouding; laatste wijziging: Stb. 2004, nr. 191.

<sup>52</sup> Wet van 13 november 1969, Stb. 1969, nr. 536, houdende regelen omtrent de verontreiniging van oppervlaktewateren; laatste wijziging: Stb. 2003, nr. 189.

<sup>53</sup> Natuurlijk zullen ook eventuele consequenties van de omgevingsvergunning zoals aangekondigd in de brief van de minister van VROM van 23 september 2004 (TK 2004-2005, 29 383, nr. 18) in ogenschouw moeten worden genomen.

- De **Wet bodembescherming**<sup>54</sup>.

Deze specifieke wetten kennen verschillende bevoegdheden, variërend van zorgplichten (bijvoorbeeld art. 2 Flora- en Faunawet, en art. 13 Wbb), vergunningplichten (art. 8.1 Wm) tot het saneringsbevel (art. 43 Wbb). Bovendien worden de bevoegdheden toebedeeld aan verschillende bestuursorganen op rijksniveau, provinciaal en gemeentelijk niveau, en aan bestuursorganen van functionele openbare lichamen (waterschappen). Ook het dagelijks bestuur van de Kaderwet bestuur in verandering is voor bepaalde activiteiten bevoegd gezag.

Naast de hierboven genoemde “sectorspecifieke” wetten voor natuur, water en bodem zijn ook relevant de kaderwetten op het terrein van het bestuursrecht en het milieurecht.<sup>55</sup> Immers, de Algemene wet bestuursrecht regelt bijvoorbeeld de uitoefening van bestuurlijke handhavingsbevoegdheden, en attribueert bovendien een dwangsombevoegdheid.<sup>56</sup> De Wet milieubeheer kent een aantal voorzieningen gericht op de bescherming van “het milieu”, zoals de algemene zorgplichtbepaling neergelegd in art 1.1a Wm. Ook kan van belang zijn de in hoofdstuk 17 Wm opgenomen regeling voor de zogenoemde ongewone voorvallen. Verder wordt het verkrijgen van inzicht in de huidige structuur gecompliceerd door het feit dat terzake bijna al deze wetten ofwel recent een wijzigingsvoorstel is aangenomen, of een wijzigingsvoorstel in procedure is. Ook komt voor dat er sprake is van een nog te implementeren richtlijn, zoals bijvoorbeeld het geval is bij de Kaderrichtlijn water.

Samenvattend kan derhalve het volgende worden gesteld:

- de toedeling van taken en bevoegdheden voor de bescherming van natuur, water en bodem is versnipperd geregeld in de huidige Nederlandse wetgeving;
- de Algemene wet bestuursrecht en de Wet milieubeheer kennen enkele algemene voorzieningen;
- nagenoeg alle voor dit onderzoek relevante wetten zijn recent gewijzigd of zullen binnen afzienbare tijd worden gewijzigd; voorts dient gelet te worden op de nog te verrichten implementatie van relevante EG-richtlijnen;
- de wetten kennen verschillende instrumenten (bevoegdheden), die bovendien aan verschillende bestuursorganen worden toebedeeld.

Gelet op deze complexe wetgevingsaangelegenheden kan het doel van dit hoofdstuk niet meer zijn dan om op hoofdlijnen weer te geven welke relevante taken en bevoegdheden de huidige Nederlandse wetgeving kent terzake de bescherming van natuur, water en bodem. Meer specifiek wordt daarbij verkend welke van deze bevoegdheden qua doel en strekking gelijkenis vertonen met de in de richtlijn opgenomen taken en bevoegdheden.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. In de paragrafen 2, 3 en 4 worden respectievelijk voor de sectoren natuur, water en bodem besproken hoe in de

<sup>54</sup> Wet van 3 juli 1986, Stb. 1986, nr. 374 houdende regelen inzake bescherming van de bodem; laatste wijziging: Stb. 2002, nr. 542

<sup>55</sup> De onderdelen “natuur”, “bodem” en “water” worden hier verder sectoren genoemd.

<sup>56</sup> Awb, hoofdstuk 5, in het bijzonder art. 5:32, eerste lid Awb.

bijzondere wetgeving op hoofdlijnen de taken en bevoegdheden voor de overheid zijn verdeeld, en welke bevoegdheden daarbij geassocieerd kunnen worden met de in de richtlijn milieuaansprakelijkheid neergelegde bevoegdheden voor preventie, herstel en kostenverhaal. In paragraaf 5 volgt een afronding, waarbij in concluderende zin wordt aangegeven in hoeverre de in de richtlijn geregelde taken en bevoegdheden kunnen aansluiten bij het bestaande juridische kader in Nederland.

Als peildatum voor de beschrijving van de wetten is in beginsel uitgegaan van 31 januari 2005.

## 4.2

## DE SPECIFIEKE WETGEVING VOOR NATUUR

### 4.2.1

### INLEIDING

Voor de bescherming van de natuur zijn zoals bekend enkele specifieke internationale, communautaire, en nationale regelingen van kracht.<sup>57</sup> Daarnaast strekt de Wet milieubeheer zich ook in zekere mate uit tot de bescherming van de natuur.<sup>58</sup>

De richtlijn milieuaansprakelijkheid knoopt aan bij de op grond van de communautaire wetgeving te beschermen natuur.<sup>59</sup> Lidstaten kunnen daarnaast ook zelf habitats of soorten aanwijzen.<sup>60</sup> De communautaire wetgeving inzake soorten en habitats, de zogenoemde Vogel- en Habitatrichtlijn, dient in Nederlandse wetgeving te zijn geïmplementeerd. De soortenbescherming heeft een plaats gekregen in de Flora- en Faunawet.<sup>61</sup> Regelgeving voor de bescherming van de zogenaamde habitats staat in de Natuurbeschermingswet 1967 en de Natuurbeschermingswet 1998 (per 31 januari 2005 nog slechts gedeeltelijk van kracht). Ten aanzien van deze laatste wet zal worden uitgegaan van het wetsvoorstel zoals behandeld door de Eerste Kamer.<sup>62</sup>

Hieronder zal worden nagegaan aan welke overheidsinstantie(s) primaire taken en bevoegdheden inzake de bescherming van habitats en soorten zijn of zullen worden toebedeeld.

<sup>57</sup> Zie voor een overzicht Ch.W. Backes, P.J.J. van Buuren, A.A. Freriks, *Hoofdlijnen natuurbeschermingsrecht*, Sdu Uitgevers, Den Haag 2004.

<sup>58</sup> Zie daarover reeds het voor de ECWM vervaardigde rapport: Centrum voor Wetgevingsvraagstukken, KUB, *De onbekende groene kant van de Wet milieubeheer*, ECWM 2002/8, Den Haag ([www.ecwm.nl](http://www.ecwm.nl)).

<sup>59</sup> Art. 2(1) en 2(3) van de richtlijn, waar verwezen wordt naar Richtlijn 79/409/EEG en Richtlijn 92/43/EEG.

<sup>60</sup> Art.2(3)(c) van de richtlijn. Deze mogelijkheid wordt niet in dit onderzoek nader beschouwd.

<sup>61</sup> In werking getreden op 1 april 2002 (Stb.2001, 565).

<sup>62</sup> Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen, EK 2004-2005, 28 171, A (25 mei 2004). Dit voorstel wordt verder genoemd: Wijzigingsvoorstel Nbwet '98. Dit wetsvoorstel is op 18 januari 2005 door de Eerste Kamer aangenomen (Handelingen EK 2004-2005, nr. 12, p. 493-496). Zie over de verwarrende situatie ten gevolge van verschillende wetgevingsdocumenten Ch.W. Backes e.a., a.w. 2004, p. 23.

## 4.2.2

## HABITATS

Gelet op het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel zal de Minister van LNV bevoegd zijn een gebied aan te wijzen ter uitvoering van de Vogelrichtlijn en / of de Habitatrichtlijn.<sup>63</sup> In het aanwijzingsbesluit zullen de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied moeten worden vermeld. Voor dergelijke aangewezen gebieden dient een beheersplan te worden vastgesteld<sup>64</sup> en zal een vergunningplicht gelden.<sup>65</sup> In het beheersplan wordt beschreven welke instandhoudingsmaatregelen dienen te worden getroffen, en op welke wijze. Gedeputeerde Staten zijn hier het verantwoordelijke bestuursorgaan, maar in bepaalde omstandigheden liggen taken en bevoegdheden bij de Minister van LNV. De bevoegdheid tot het vaststellen van een beheersplan kan ook toekomen aan een andere Minister, voor zover het beheer in zijn handen ligt of onder zijn verantwoordelijkheid valt.<sup>66</sup>

Naast het genoemde instrumentarium wordt een zorgplicht geregeld, die zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk kan worden gehandhaafd.<sup>67</sup> Art. 57 regelt een handhavingsbevoegdheid voor de Minister van LNV. Deze handhavingsbevoegdheid staat in verband met zijn eventuele bevoegdheid tot vergunningverlening: de handhavingsbevoegdheid strekt zich met andere woorden uit tot handelingen waarvoor hij bevoegd is de vergunning te verlenen.

De voor habitatbescherming van kracht of in voorbereiding zijnde regelgeving kent geen expliciete vermelding van de bevoegdheden tot preventie, herstel en kostenverhaal zoals is opgenomen in de richtlijn milieuaansprakelijkheid.<sup>68</sup> Wel vertonen de bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden in zekere mate gelijkenis met de bevoegdheden uit de richtlijn. Met name kan hier worden gedacht aan:

- Handhaving van de zorgplicht, waarbij relevant is dat de zorgplicht een zeer ruime norm formuleert en bovendien kort gezegd verplicht tot het ongedaan maken van “nadelige gevolgen”;
- Handhaving van de vergunningplicht, of handhaving van de overtreding van vergunningsvoorschriften.

Uiteraard is het zo dat dergelijke bevoegdheden pas kunnen worden benut indien er sprake is van normschending, of dreigende normschending. In paragraaf 5 komt de bestuursrechtelijke handhaving van zorgplichten, en de bestuursrechtelijke handhaving van vergunningplichten nog nader aan bod.

<sup>63</sup> Wijzigingsvoorstel Nbwet '98, art. 10a.

<sup>64</sup> Art. 19a van het wijzigingsvoorstel Nbwet '98.

<sup>65</sup> Art. 19d van het wijzigingsvoorstel Nbwet '98.

<sup>66</sup> Zie voor het beheersplan art. 19b, eerste lid, en voor de vergunningenbevoegdheid art. 19d, derde lid, van het wijzigingsvoorstel Nbwet '98.

<sup>67</sup> Zie het nieuwe art. 19l zoals genoemd in het wijzigingsvoorstel Nbwet '98, en artikel III (strafbaarstelling).

<sup>68</sup> De richtlijn milieuaansprakelijkheid biedt nu juist een aanvullende voorziening is op de Vogel- en Habitatrichtlijnen wat betreft het herstel van schade aan natuurgebieden en soorten.

### *Eerste bevinding terzake toedeling milieuschadebevoegdheden voor “habitats”*

Aan Gedeputeerde Staten komen de meest belangrijke bevoegdheden toe voor de bescherming van habitats. Aan verschillende Ministers komen evenwel in bepaalde omstandigheden eveneens bevoegdheden toe. Wat betreft vergunningverlening en handhaving (ook van de zorgplicht) komt op rijksniveau uitsluitend de Minister van LNV deze bevoegdheid toe; daarvoor zal dan een aanwijzing moeten worden verricht in een Amvb. In beginsel lijkt het derhalve logisch om de taak- en bevoegdheidsverdeling neergelegd in de richtlijn milieuaansprakelijkheid parallel te laten lopen aan de vergunningverlenende bevoegdheid neergelegd in art. 19d van het wijzigingsvoorstel Nbwet '98. Dat zou betekenen dat de “milieuschadebevoegdheden” toekomen aan GS, tenzij in een Amvb is aangegeven dat voor bepaalde gebieden of handelingen de Minister van LNV bevoegd zou zijn. Of de bestaande bevoegdheden nog aanpassing behoeven om daarmee de implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid volledig te doen zijn behoeft nog nader onderzoek, maar aangenomen kan worden dat nadere wetgeving nodig zal zijn op dat punt. Daarin zal dan moeten worden aangegeven of de milieuschadebevoegdheden uitsluitend van toepassing zijn voor de op grond van het communautaire recht aangewezen habitats, of dat er een verruiming van de reikwijdte wordt geregeld, en of een dergelijke ruimere werkingssfeer consequenties zou hebben voor de bevoegdheidstoedeling.<sup>69</sup>

#### 4.2.3

#### SOORTEN

De richtlijn milieuaansprakelijkheid verstaat onder milieuschade ook schade aan soorten die beschermd dienen te worden op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Het gaat in het bijzonder om soorten genoemd in bijlage I, of genoemd in artikel 4, tweede lid, van de Vogelrichtlijn, of genoemd in bijlage II en IV van de Habitatrichtlijn. In art. 4, tweede lid, Vogelrichtlijn wordt gerefereerd aan niet in bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels. Hier staat dus niet beschreven welke soorten onder de reikwijdte vallen. Het is derhalve op voorhand ook niet duidelijk welke soorten trekvogels zullen vallen onder het begrip milieuschade zoals bedoeld in de richtlijn milieuaansprakelijkheid. Uit oogpunt van rechtszekerheid en uitvoerbaarheid zou het nuttig zijn deze soorten te benoemen in een besluit van algemene strekking.

In de definitiebepalingen in de Ffw komt geen begrip voor dat correspondeert met hetgeen onder “soorten” wordt verstaan in de richtlijn milieuaansprakelijkheid. Wel is voorzien in een aanwijzing van respectievelijk beschermde planten- en diersoorten.<sup>70</sup> Voorzover een aanwijzing noodzakelijk is onder meer ter uitvoering van bindende besluiten van organen van de Europese Unie geschiedt deze aanwijzing bij ministeriële regeling.<sup>71</sup> De wet verbindt verschillende rechtsgevolgen aan een dergelijke aanwijzing, en bij lezing blijkt al snel dat het in de Ffw neergelegde beschermingsregime gedetailleerd en complex is.<sup>72</sup> Hoofdstuk III

<sup>69</sup> Art. 2(3)(c) van de richtlijn.

<sup>70</sup> Zie hierover Ch.W. Backes e.a., a.w. 2004, p., 166 e.v.

<sup>71</sup> Zie de ministeriële regeling van 5 maart 2002, Stcrt. 13 maart 2002, nr. 51.

<sup>72</sup> De te verbieden handelingen in het Europees soortenbeschermingsrecht zijn weergegeven in één bepaling, maar de Ffw kent een separaat artikel voor elke verboden handeling terzake diersoorten; de



regelt algemene verbodsbepalingen, Hoofdstuk IV geeft regels voor de zogenoemde “beschermde leefomgeving”, en in Hoofdstuk V staan “Bijzondere bepalingen”, met bevoegdheden tot bijzondere vrijstelling, ontheffing en vergunning. Verschillende bevoegdheden worden overigens nader geregeld in uitvoeringsregelingen.

Op hoofdlijnen kan worden gesteld dat inzake de soortenbescherming belangrijke bevoegdheden toekomen aan de Kroon, de Minister van LNV en aan Gedeputeerde Staten. De Kroon heeft diverse bevoegdheden tot het vaststellen van Amvb's. De Minister heeft met name een rol waar het gaat om vaststellen van ministeriële regelingen, maar ook wat betreft bijvoorbeeld vergunningverlening.<sup>73</sup> Aan Gedeputeerde Staten komen enkele belangrijke uitvoeringsbevoegdheden toe in het kader van het beheer en bestrijden van schade door dieren, zoals blijkt uit art. 67 (het verlenen van toestemming om de stand van diersoorten te beperken), art. 68 (het verlenen van ontheffing van enkele verbodsbepalingen). De Minister van LNV draagt deze bevoegdheden voorzover het terreinen betreft waar het genot van de jacht berust bij de Kroondrager (art. 70 Ffw.). Art. 75 Ffw geeft een regeling voor “overige vrijstellingen en ontheffingen.”. In essentie houdt dit in dat in aanvullende zin bij of krachtens Amvb vrijstelling kan worden verleend van bij of krachtens de Ffw bepaalde verboden.<sup>74</sup> Art. 75 kent ook in dit verband aan de Minister een ontheffingsmogelijkheid toe, die een aanvullende bevoegdheid is op de ontheffingsbevoegdheid voor GS:

*“Onze minister kan, voorzover niet overeenkomstig artikel 68 van deze wet door gedeputeerde staten ontheffing is of kan worden verleend, ontheffing verlenen van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 8 tot en met 18, 50, 51, 52, 53, 58, 59, tweede lid, 64, en 72, vijfde lid.”*<sup>75</sup>

Ingevolge art. 75, vierde lid, Ffw is de mogelijkheid van ontheffing van op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn te beschermen soorten aan een apart criterium verbonden.

Art. 2 Ffw regelt voorts – op verzoek van de Tweede Kamer – een zorgplichtbepaling, die bestuursrechtelijk kan worden gehandhaafd.<sup>76</sup> De wet kent een handhavingsbevoegdheid toe aan de Minister van LNV, die derhalve ook betrekking heeft op de handhaving van de zorgplicht. GS zijn bevoegd tot bestuursrechtelijke handhaving gelet op de generieke bevoegdheidstoedeling in art. 122 Provinciewet.

Het is nog niet geheel uitgekristalliseerd of de in de Vogel- en Habitatrichtlijn gestelde verboden terzake soortenbescherming zich uitstrekken voor elk exemplaar van een populatie van een soort, van welke omvang ook, die zich in haar natuurlijk verspreidingsgebied bevindt. In de literatuur wordt verdedigd dat een ruime interpretatie van de werkingssfeer in de rede ligt. De bescherming strekt

---

met betrekking tot beschermde plantensoorten verboden handelingen zijn wel samengevat in één artikel (art. 8 Ffw). Aldus opgemerkt door Ch.W. Backes e.a., a.w. 2004, p. 170.

<sup>73</sup> Bijvoorbeeld de vergunning voor het prepareren van dieren, art. 62 Ffw.

<sup>74</sup> In dit verband is relevant het Besluit beheer en schadebestrijding door dieren, Besluit van 28 november 2000, Stb. 2000, nr. 521

<sup>75</sup> Zie over de verhouding tussen deze bevoegdheden Ch.W. Backes en verder.

<sup>76</sup> Zie hierover Ch.W. Backes e.a., a.w. 2004, p. 197 en verder.

zich dan uit tot “ieder individueel dier” en “ieder individuele plant”.<sup>77</sup> Te verwachten valt dat op dit punt duidelijkheid zal moeten ontstaan door jurisprudentie. Indien we evenwel dit standpunt zouden mogen volgen, dan kan worden aangenomen dat een milieuschade aan een soort kan plaatsvinden op een zeer groot deel van het gehele Nederlandse grondgebied – hetgeen in aanmerking moet worden genomen bij de toedeling van de milieuschadebevoegdheden voor soorten.

#### *Eerste bevinding terzake toedeling milieuschadebevoegdheden voor soorten*

Voor beantwoording van de vraag welke instantie de in de richtlijn milieuaansprakelijkheid bedoelde bevoegdheden zou moeten krijgen is er gelet op de toedeling van bevoegdheden in de Ffw aan zowel de minister van LNV en GS aanleiding om te stellen dat beide bestuursorganen bevoegd zouden kunnen worden gemaakt. Om twee redenen zou evenwel een aanbeveling kunnen worden gedaan om deze bevoegdheden primair aan GS toe te delen:

- aan GS komen enkele belangrijke uitvoeringsbevoegdheden toe op grond van de Ffw;
- GS hebben eveneens een centrale taak bij de andere natuursector, de bescherming van de habitats. GS zouden derhalve wat betreft milieuschade aan natuur een centrale rol kunnen bekleden (zie verder over het voordeel inzake het bundelen van kennis hoofdstuk 4).

In aanvulling op een bevoegdheidstoedeling aan GS kan worden gedacht aan toezichthoudende bevoegdheden aan de Minister van LNV, of eventueel aan een meervoudige bevoegdheidstoedeling. Dit aandachtspunt zal nader onderzocht moeten worden.

Of de huidige in de Ffw of elders geregelde bevoegdheden (met name handhavingsbevoegdheden) voor soortenbescherming nog aanpassing behoeven om daarmee de implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid volledig te doen zijn behoeft nog nader onderzoek. Aangenomen kan worden dat nadere wetgeving nodig is op dat punt. Ook zal daarbij duidelijk moeten worden gemaakt of de milieuschadebevoegdheden uitsluitend van toepassing zijn inzake schade aan de soorten zoals bedoeld in de Vogel- en Habitatrichtlijn, of dat Nederland kiest voor een ruimere toepassing daarvan.

## 4.3

### WATER, C.Q. WATEREN

### 4.3.1

#### REIKWIJDTE VAN DE RICHTLIJN MILIEUAANSPRAKELIJKHEID: HET BEGRIIP “WATEREN”

In principe zijn er, in het normale spraakgebruik, vele soorten wateren te onderscheiden. Te denken valt bijvoorbeeld aan zoet oppervlaktewater, brak water, zeewater, en grondwater. Het is derhalve van belang te bezien waarop de richtlijn milieuaansprakelijkheid precies betrekking heeft. Het gaat om:

*“schade aan wateren, dat wil zeggen elke vorm van schade die een aanmerkelijke negatieve invloed heeft op de ecologische, chemische en/of kwantitatieve toestand en/of het ecologisch potentieel, als omschreven in Richtlijn 2000/60/EG, van de betrokken wateren, met uitzondering van de negatieve effecten waarop*

<sup>77</sup> Ch.W. Backes c.a., p. 164 en p. 171.

*artikel 4, lid 7, van die richtlijn van toepassing is”;<sup>78</sup>*

Gelet op art. 2(5) van de richtlijn milieuaansprakelijkheid wordt met het begrip “wateren” bedoeld op:

*“alle wateren waarop Richtlijn 2000/60/EG van toepassing is”;*

Deze richtlijn, verder te noemen de Kaderrichtlijn water, geeft een raamwerk voor de bescherming van:

*“landoppervlaktewater, overgangswater, kustwater en grondwater.”<sup>79</sup>*

Gelet op deze definities kan worden aangenomen dat de reikwijdte van de richtlijn milieuaansprakelijkheid zich uitstrekt tot deze wateren (waarbij dan nog nader zou moeten worden vastgesteld wanneer er bijvoorbeeld wel of niet sprake is van landoppervlaktewater).

Gelet op de richtlijn milieuaansprakelijkheid kan het bij schade aan wateren grofweg gaan om zowel gevolgen voor de (1) kwaliteit van het water, als ook de (2) kwantiteit daarvan. Bij de kwaliteitsaspecten gaat het niet alleen om de chemische kwaliteit, maar ook om de morfologie en de ecologische toestand.<sup>80</sup> Het gaat hier te ver om al deze begrippen gedetailleerd te bestuderen. Wel is van belang dat in essentie de taken en bevoegdheden uit de richtlijn milieuaansprakelijkheid betrekking kunnen hebben op negatieve gevolgen voor de kwaliteit- en kwantiteit van oppervlaktewateren, overgangswateren, kustwater en grondwater. Het gaat dan uitsluitend om wateren voorzover deze vallen onder de werkingssfeer van de Kaderrichtlijn water. Voorts wordt in herinnering geroepen – reeds vermeld in hoofdstuk II – dat bij de definitie van milieuschade drempels worden gehanteerd. Bij schade aan wateren moet het gelet op de richtlijn gaan om een “aanmerkelijke negatieve invloed.”.

#### 4.3.2

##### DE BEVOEGDE AUTORITEIT, OF BEVOEGDE AUTORITEITEN, ZOALS BEDOELD IN DE KADERRICHTLIJN WATER

De Kaderrichtlijn water diende op 22 december 2003 te zijn geïmplementeerd.<sup>81</sup> In dat verband dient gelet op art. 3, lid 2, van de richtlijn “een passende bevoegde autoriteit” te worden aangewezen. Deze autoriteit krijgt de taak de bepalingen van de richtlijn binnen een stroomgebiedsdistrict- gelegen op het grondgebied van deze autoriteit – toe te passen. Het begrip “bevoegde autoriteit” wordt gedefinieerd in de richtlijn, waarbij van belang is dat bij het begrip “bevoegde autoriteit” sprake kan zijn van één of meer autoriteiten.

Indien een stroomgebied het grondgebied van meer dan een lidstaat bestrijkt, dan dient er een internationaal stroomgebiedsdistrict te worden gecreëerd. De lidstaten dienen dan een passende bevoegde autoriteit aan te wijzen, voor de toepassing van

<sup>78</sup> Richtlijn milieuaansprakelijkheid, art. 2(1)(b).

<sup>79</sup> Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, Pb EG 22.12.2000, L 327, p. 1-72. Deze richtlijn wordt verder genoemd de Kaderrichtlijn water. Zie voor de vermelding van de verschillende wateren waarop deze richtlijn zich richt art. 1 van de Kaderrichtlijn water. De verschillende wateren worden gedefinieerd in art. 2 van de Kaderrichtlijn water.

<sup>80</sup> Zie de vele en uitgebreide definitiebepalingen in art. 2 van de Kaderrichtlijn water.

<sup>81</sup> Kaderrichtlijn water, art. 24.

de bepalingen van de richtlijn binnen het deel van een internationaal stroomgebiedsdistrict dat gelegen is op zijn grondgebied. Voor Nederland is dat het geval: er is zelfs geen sprake van nationale stroomgebiedsdistricten, doch uitsluitend van internationale stroomgebiedsdistricten.<sup>82</sup>

Momenteel is een wetsvoorstel aanhangig tot implementatie van de Kaderrichtlijn water.<sup>83</sup> Van belang is het uitgangspunt dat de richtlijn aansluit bij de bestaande bestuurlijke organisatie van het waterbeheer.<sup>84</sup> Er is slechts een wijziging voorgesteld van de regeling voor de planvorming en de milieukwaliteitseisen, hetgeen betekent dat alleen de Wet waterhuishouding en de Wet milieubeheer gewijzigd zullen worden. Met andere woorden: de bestaande bevoegdheidsverdeling voor de regulering van activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit en kwantiteit van “wateren” blijft intact. Uitdrukkelijk wordt gesteld dat het niet noodzakelijk is dat per nationaal deel van een internationaal stroomgebiedsdistrict slechts één bevoegde autoriteit wordt aangewezen:

*“(...) de kaderrichtlijn laat de mogelijkheid open dat er meer bevoegde autoriteiten zijn waarvan er één als coördinerende autoriteit optreedt.”*<sup>85</sup>

Het wetsvoorstel gaat dus uit van een status quo voor de verdeling van taken en bevoegdheden voor de bescherming van de kwantiteit en kwaliteit van de wateren.

#### 4.3.3

#### INTEGRATIE WATERWETGEVING IN NEDERLAND

Bovendien is relevant het voornemen van het kabinet om te komen tot een integratie van waterwetgeving. Een dergelijke operatie zou immers kunnen leiden tot nieuwe bevoegdheden, of verschuivingen in het huidige bevoegdhedenpatroon. Het kabinetsvoornemen is verwoord in de “Hoofdlijnennotitie Integratie waterwetgeving”, en is bij brief van 6 juli 2004 naar de Tweede Kamer gezonden.<sup>86</sup> Belangrijke aanleiding voor dit voornemen is het feit dat het wettelijk instrumentarium dat direct relevant is voor het waterbeheer momenteel is neergelegd in een groot aantal wetten en daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen. Het kabinet formuleert een aantal varianten voor integratie van waterwetgeving, en spreekt een voorkeur uit voor een uitgebreide variant, genoemd een “Wet in verband met het watersysteembeheer.”<sup>87</sup> De Hoofdlijnennotitie Integratie waterwetgeving neemt de huidige toedeling van meer op de uitvoering gerichte taken en bevoegdheden als vertrekpunt, maar meldt dat op onderdelen verschuivingen denkbaar zijn. De gedachte daarbij is dat

<sup>82</sup> Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water, TK 2002-2003, 28 808, nr. 3, p. 11. Deze wet was op 3 januari nog in behandeling bij de Tweede Kamer.

<sup>83</sup> Wijziging van de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (Pb

EG L 327) (Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water), TK 2002-2003, 28 808, nrs. 1-2.

<sup>84</sup> Implementatiewet EG-Kaderrichtlijn water, TK 2002-2003, 28 808, nr. 3, p. 12.

<sup>85</sup> Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water, TK 2002-2003, 28 808, nr. 3, p. 12.

<sup>86</sup> Hoofdlijnennotitie Integratie waterwetgeving, TK 2003-2004, 29 694, nr. 1.

<sup>87</sup> Hoofdlijnennotitie Integratie waterwetgeving, p. 16.

de waterschappen vooral belast zullen worden met het uitvoerend integraal waterbeheer. In lijn hiermee is het een logische gedachte om de milieuschadebevoegdheden voor wateren waarvoor de waterschappen integraal bevoegd zijn, ook aan deze waterschappen toe te delen. Voor wateren waarvoor de Minister van Verkeer en Waterstaat bevoegd zou zijn, zouden de milieuschadebevoegdheden dan bij deze Minister kunnen liggen.<sup>88</sup> Het Kabinet spreekt het voornemen uit om in 2006 een integrale waterwet bij de Tweede Kamer in te dienen. Uiterste datum voor implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid is 30 april 2007.

#### 4.3.4

##### EERSTE BEVINDING TERZAKE TOEDELING MILIEUSCHADEBEVOEGDHEDEN VOOR WATER

Op zich is er veel aanleiding te stellen dat de implementatie van de milieuschadebevoegdheden voor water meegenomen moet worden bij de voorbereiding van een integrale waterwet. Gelet op het streven naar integratie lijkt het dan logisch dat de Minister van Verkeer en Waterstaat bevoegd wordt voor de rijkswateren, en de waterschappen voor de regionale wateren. Hierbij moet evenwel het volgende worden bedacht:

- gewaakt moet worden voor een te late implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid; aangenomen mag worden dat het totstandbrengen van een integrale waterwet een complex proces is met risico van vertraging;
- het zou ook een optie kunnen zijn dat de Wet milieubeheer de te verkiezen plaats zou zijn voor een regeling van de milieuschadebevoegdheden, waarbij met verwijzingen tussen de Wm en de specifieke waterwetgeving wordt aangegeven welk organen bevoegd zijn; hier tekent zich het spanningsveld af tussen enerzijds integratie van milieuwetgeving en anderzijds integratie van waterwetgeving;
- momenteel berust de bevoegdheid voor bijvoorbeeld de grondwateronttrekkingvergunningen bij GS.<sup>89</sup> Zo lang als deze en andere “versnipperde” bevoegdheidstoedelingen positief recht zijn, en de waterschappen noch de Minister van Verkeer en Waterstaat derhalve integraal bevoegd zijn, zal overwogen moeten worden om hetzij de milieuschadebevoegdheden voor water vooruitlopend op de integrale waterwet reeds toe te kennen aan de waterschappen voor regionale wateren, en de minister voor Verkeer en Waterstaat voor rijkswateren, hetzij deze versnipperd toe te delen aan de hand van de huidige bevoegdhedenstructuur. Met name zal bezien worden wie – vooruitlopend op de integrale waterwet – bevoegd wordt voor schade aan grondwateren. Aangezien momenteel GS in de Grondwaterwet het centrale orgaan zijn, en tevens een centrale taak hebben bij natuurregelgeving en bodemregelgeving (zie hierna) lijkt het niet bezwaarlijk om GS voorlopig voor grondwaterschade bevoegd te laten zijn.
- de Kaderrichtlijn water ziet ook op kustwater. In Nederland is de Wet verontreiniging zeewater van kracht (uiteraard zal bij implementatie moeten worden nagegaan wat overeenkomst c.q. verschil is tussen term “kustwater”

<sup>88</sup> Vergelijk de Hoofdpijnennotitie Integratie waterwetgeving, p. 19.

<sup>89</sup> Artikel 14, eerste lid Grondwaterwet (Wet van 22 mei 1981, houdende regelen inzake het onttrekken van grondwater en het kunstmatig infiltreren van water in de bodem, Stb. 1981, nr. 392).

en term “zeewater”) .<sup>90</sup> De bevoegdheden van deze wet liggen op rijksniveau. Ontheffingen van het lozingsverbod worden verleend door de minister van V en W in overeenstemming met de minister van VROM.<sup>91</sup> Indien bij implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid aangesloten wordt bij de bestaande bevoegdhedenstructuur zullen inderdaad deze Ministers gezamenlijk bevoegd zijn.

- uiteraard zou in dit verband ook nagegaan moeten worden of de milieuschadebevoegdheden uit de richtlijn ingepast kunnen worden in bestaande bevoegdheden. Ook hier wordt evenwel vooralsnog aangenomen dat op zijn minst aanvullende wetgeving nodig zal zijn.

## 4.4

### BODEM

### 4.4.1

#### BEGRIPPEN

De richtlijn milieuaansprakelijkheid geeft de volgende definitie als het gaat om schade met betrekking tot de bodem:

*“Bodemschade, dat wil zeggen elke vorm van bodemverontreiniging, die een aanmerkelijk risico inhoudt voor negatieve effecten op de menselijke gezondheid, waarbij direct of indirect op, in of onder de bodem, stoffen, preparaten, organismen of micro-organismen aangebracht zijn”.*

Deze definitie leidt tot verschillende interpretatievragen, met name indien de in de Nederlandse wetgeving opgenomen terminologie erbij wordt genomen. Art. 1 Wbb kent de volgende definitie van bodem:

*“Het vaste deel van de aarde met de zich daarin bevindende vloeibare en gasvormige bestanddelen en organismen”.*

De Wet bodembescherming is bedoeld om een specifieke regeling te geven voor de bodem, doch is dat slechts ten dele, aangezien ook de Wet milieubeheer (Hoofdstuk 8 bijvoorbeeld) en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren relevant kunnen zijn. Zo valt de bescherming van de zogenaamde waterbodem ook onder de reikwijdte van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Via het in de Wvo opgenomen vergunningstelsel kan deze waterbodem immers worden beschermd.<sup>92</sup> De vraag is of waterbodem inderdaad ook onder de definitie van het

<sup>90</sup> Wet van 5 juni 1975, Stb. 1975, nr. 352, houdende voorschriften ter voorkoming van de verontreiniging van de zee. Naast de Wet verontreiniging zeewater is ook de Wet voorkoming verontreiniging door schepen relevant.

<sup>91</sup> Art. 7 van de Wet verontreiniging zeewater.

<sup>92</sup> Zie in dit verband ook art. 99 Wbb: de artikelen 6 tot en met 11 zijn niet van toepassing op gedragingen, voor zover daaromtrent regels gelden die zijn gesteld bij de Wet verontreiniging oppervlaktewateren of de Wet verontreiniging zeewateren; zie tevens art. 99 lid 4 Wbb: de artikelen 27 tot en met 54 zijn evenmin van toepassing op gedragingen, voor zover daaromtrent voorschriften gelden die zijn gesteld bij of krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. De Wvo ziet op de bescherming van de waterbodem (KB,s van 18 februari 1988 en 16 maart 1988) en de grondwaterkwaliteit onder de waterbodem (AGRvS 22 juli 1993, AB 1993 nr. 660) voorzover deze wordt beïnvloed door de kwaliteit van het oppervlaktewater en voor zover de grondwaterkwaliteit op zijn beurt de oppervlaktewaterkwaliteit beïnvloedt. In H.E.F.M.W. van Rijswijk, *De kwaliteit van water, Europese en nationale instrumenten voor de bescherming van oppervlaktewater*, Deventer 2001, p. 103.



begrip bodem in de richtlijn behoort (of misschien juist moet worden ingedeeld bij de waterschade). Mogelijk kan het zelfs zo zijn dat een geval van schade aan de waterbodem te kwalificeren valt als zowel “schade aan wateren” als “bodemschade”.

Anderzijds kent de Wbb mogelijk een ruimere strekking, aangezien uit de bewoordingen niet duidelijk blijkt of het begrip “bodemschade” in de richtlijn ook ziet op verontreinigd grondwater. Dat is wel het geval bij de Wet bodembescherming. Juist omdat bij “schade aan wateren” een verwijzing naar de Kaderrichtlijn water wordt gedaan, kan men eerder stellen dat verontreinigd grondwater valt onder de definitie van waterschade. Maar misschien dat hier ook een overlap kan ontstaan, in die zin dat een geval van grondwaterschade zowel te kwalificeren valt als “schade aan wateren”, als “bodemschade”.

De huidige bevoegdheden in Nederland ten aanzien van de bescherming van de bodem in ruime zin staan dus voor een deel in de Wet bodembescherming, doch ook de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet milieubeheer kunnen relevant zijn. Hieronder wordt allereerst ingegaan op de bevoegdheden in de Wbb, waarna kort zal worden ingegaan op de Wm.

#### 4.4.2

#### WET BODEMBESCHERMING

De Wbb kent diverse bevoegdheden.<sup>93</sup> In de eerste plaats is er een zorgplicht geregeld in art. 13. De werkingssfeer van deze zorgplicht strekt zich uit tot handelingen als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 van de Wbb. Op grond van deze artikelen kunnen amvb's worden vastgesteld, met gedragsvoorschriften. Het is voor het invoeren van de zorgplicht niet vereist dat dergelijke algemene regels zijn opgesteld en van kracht zijn.<sup>94</sup> De zorgplicht kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd.<sup>95</sup> Voor de bestuursrechtelijke handhaving is een meervoudige bevoegdheidstoedeling van kracht: zowel de betrokken Minister, GS, B en W, als ook de waterkwaliteitsbeheerder hebben tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van deze zorgplicht.<sup>96</sup>

Voor de op grond van de artikelen 6 tot en met 11 vast te stellen algemene regels is de Kroon bevoegd. Hierboven is reeds gesteld dat wat betreft de bescherming van de bodem de vergunningplicht voor inrichtingen op grond van de Wet milieubeheer eveneens van belang is. Er is dan ook voorzien in de mogelijkheid dat in op grond van de Wbb vast te stellen algemene regels een bevoegdheid tot

<sup>93</sup> Bij de analyse in deze paragraaf is uitgegaan van de huidige wetstekst; het wetsvoorstel “wijziging van de Wet bodembescherming en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het beleid inzake bodemsaneringen” is niet meegenomen (kamerstukken nummer 29 462), zie het op 14 december ingediend gewijzigd voorstel van wet, EK 2004-2005, 29 462, A. Voorts is bij brief van de minister en staatssecretaris aan de Tweede Kamer het voornemen bekend gemaakt om de Wet bodembescherming in te bouwen in de Wet milieubeheer. Daarbij wordt vermeld dat bij deze inbouw niet wordt uitgegaan van de Wbb in zijn huidige vorm..

<sup>94</sup> Zie HR 26 oktober 1993, NJ 1994, 99; en ABRvS 5 juli 1994, 636, m.nt. F.C.M.A. Michiels.

<sup>95</sup> Artikel 1a, onder 1°, WED.

<sup>96</sup> Art. 95 Wbb, derde lid.

afwijken van die regels kan worden toegekend aan het bevoegd gezag voor Wm-vergunningverlening.<sup>97</sup>

De op grond van de Wbb te stellen algemene regels hebben primair preventie van bodemverontreiniging tot doel. Bij een overtreding van de regels kan worden overgegaan tot bestuursrechtelijke handhaving, die mede gebaseerd kan worden op de zorgplicht. Op grond van de zorgplichtbepaling zal zo nodig de bodem gesaneerd dienen te worden.<sup>98</sup>

De Wbb geeft voorts een regeling voor de situatie dat bij handelingen als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 bodemschade ontstaat: er dient dan ingevolge art. 27 Wbb zo spoedig mogelijk een melding te worden verricht bij GS. In gevallen waarin de schade de bodem onder oppervlaktewater betreft waarvoor de Minister van Verkeer en Waterstaat waterkwaliteitsbeheerder is, moet aan deze Minister worden gemeld (hier kan dus een samenloop ontstaan, in het geval waarin door een activiteit schade aan landbodem, schade aan grondwater, schade aan waterbodem en schade aan oppervlaktewater wordt toegebracht). Het begrip “bodem onder oppervlaktewater” is overigens ruimer dan het – niet in de wet maar wel in jurisprudentie voorkomende – begrip waterbodem. Het niet nakomen van de in art. 27 geregelde meldingsplicht kan natuurlijk bestuursrechtelijk worden gehandhaafd door GS respectievelijk de Minister van Verkeer en Waterstaat. Artikel 27 is derhalve een belangrijk aanknopingspunt voor implementatie van de in art. 6 van de richtlijn milieuaansprakelijkheid geregelde meldplicht voor de exploitant in geval van bodemschade. Daarnaast vormt artikel 13 Wbb een belangrijk aanknopingspunt voor de implementatie van de in de richtlijn milieuaansprakelijkheid geregelde voorzieningen voor het nemen van preventieve actie en het herstellen van bodemschade.

Overigens verdient in dit verband ook aandacht artikel 48 Wbb, waarin aan GS de taak wordt toebedeeld om in gevallen van bodemverontreiniging waarin niet kan worden voorzien via de artikelen 13 en 27 (bijvoorbeeld bij een onbekende vervuiler) het onderzoek en de sanering uit te voeren, voor zover het gevallen van ernstige verontreiniging betreft. Een dergelijke onderzoeks- en saneringstaak voor de overheid is niet opgenomen in de richtlijn milieuaansprakelijkheid; bovendien is geen soortgelijke taak expliciet geformuleerd in de Nederlandse regelgeving inzake water en natuur.

Naast art. 27 – dat ziet op een meldplicht voor alle vormen en gradaties van bodemverontreiniging of bodemaantasting, dus ook voor lichte verontreiniging – is er een speciale voorziening voor ongewone voorvallen waarbij “een geval van ernstige verontreiniging ontstaat, of de bodem ernstig is of dreigt te worden aangetast”<sup>99</sup>. Een dergelijke gebeurtenis dient natuurlijk reeds op grond van art. 27 te worden gemeld. Op grond van artikel 30, eerste lid, Wbb dienen GS:

<sup>97</sup> Art. 19 Wbb.

<sup>98</sup> NB: De tekst van art. 13 wordt aangepast, zie EK 2004-2005, 29 462, A. In plaats van “bodem te saneren” moet dan worden gelezen: de verontreiniging te beperken of zoveel mogelijk ongedaan te maken.

<sup>99</sup> Het is opmerkelijk dat de wetstekst slechts doelt op een dreigende aantasting, en niet op een dreigende verontreiniging. De vraag is wat de in de wetstekst gebruikte begrippen “aantasting” en “verontreiniging” nu precies betekenen.



*“onverwijld de naar hun oordeel noodzakelijke maatregelen te nemen ten einde de oorzaak van de verontreiniging of aantasting weg te nemen en de bodem te saneren of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken”.<sup>100</sup>*

Onder die maatregelen behoort de mogelijkheid een bevel te geven de handeling te staken (deze specifieke bevoegdheid wordt niet expliciet vermeld in de richtlijn milieuaansprakelijkheid). Voorts is een gedoogplicht opgenomen voor degene op wiens grondgebied zich de bodemschade voordoet; dit heeft vooral betrekking op het toelaten van personen, onderzoek en het nemen van maatregelen. De Wbb geeft zelfs nog aan de Commissaris van de Koningin een bevoegdheid tot het nemen van spoedmaatregelen totdat GS van hun bevoegdheden gebruik maken (art. 31 Wbb).

Terzake de in art. 30 geregelde voorziening voor het nemen van maatregelen in geval van ernstige verontreiniging of aantasting van de bodem ten gevolge van een ongewoon voorval zijn enkele procedurele voorzieningen geregeld, zoals het inwinnen van advies, de mogelijkheid om aan GS te verzoeken maatregelen te nemen, en de toezending en bekendmaking van een beschikking ingevolge art. 30. In art. 35 Wbb is een specifieke bepaling opgenomen voor het geval er bij een ongewoon voorval een aantasting of verontreiniging van de bodem onder water betreft: in dat geval berusten de bevoegdheden bij de waterkwaliteitsbeheerder.

Bovengenoemde taken en bevoegdheden uit de Wbb hebben betrekking op nieuwe gevallen van bodemverontreiniging. Ook de richtlijn milieuaansprakelijkheid ziet alleen op nieuwe gevallen van bodemschade (als vertrekpunt wordt genomen 30 april 2007).<sup>101</sup> De Wet bodembescherming kent voorts voorzieningen voor het aanpakken van historische verontreiniging, waaronder een regeling voor vrijwillige sanering, waarbij het bevoegd gezag onder meer een besluit moet nemen over de ernst van de verontreiniging (art. 29 Wbb), over een eventueel op te stellen saneringsplan (art. 39 Wbb) en over eventueel uit te vaardigen onderzoeks- en saneringsbevelen (art. 43 Wbb). Als sluitstuk op dit traject is er een regeling voor kostenverhaal voor kosten van onderzoek en sanering, te verhalen op degene door wiens onrechtmatige daad de verontreiniging of de aantasting van de bodem is veroorzaakt.

Inmiddels is uit bestuursrechtelijke jurisprudentie gebleken dat met name de onderzoeksbevelen ook ten aanzien van nieuwe gevallen van bodemverontreiniging kunnen worden opgelegd.<sup>102</sup> Dit is best opmerkelijk aangezien dit instrumentarium vooral van belang wordt gezien en ook primair

<sup>100</sup> Zie de voorgestelde aanpassing van de tekst: EK 2004-2005, 29 462, A.

<sup>101</sup> Art.17 jo art. 19 van de richtlijn.

<sup>102</sup> AB RvS 31 maart 2004, JM 2004, nr. 98, m.nt. Van der Molen. Overigens werd in deze uitspraak overwogen dat het voor de toepassing van een onderzoeksbevel niet vereist is dat de aangeschrevene ook daadwerkelijk degene is die de verontreiniging heeft veroorzaakt (vergelijk in dat verband art. 8, derde lid, sub a, van de richtlijn: bij schade veroorzaakt door een derde geen kostenverhaal indien passende veiligheidsmaatregelen zijn getroffen).

bedoeld is voor de historische verontreinigingen.<sup>103</sup> Natuurlijk rijst hier dan de vraag wat de verhouding is tussen art. 30 Wbb en art. 43. Een verschil is bijvoorbeeld dat art. 30 Wbb beperkt is tot “ongewone voorvallen”. Strikt genomen is dat geen beperkende voorwaarde voor het kunnen opleggen voor een onderzoeksbevel. Ook kan men zich afvragen wat nu eigenlijk de verhouding is tussen de (bestuursrechtelijke handhaving van) de zorgplicht neergelegd in art. 13 Wbb en de mogelijkheid van het opleggen van bevelen zoals bedoeld in art. 43 Wbb. Bij de implementatie van de milieuschadebevoegdheden kan wellicht de gelegenheid te baat worden genomen om de verhouding tussen deze bepalingen in de Wbb nog eens goed te bezien en zo nodig ook te herzien.

Onderzoeks- en saneringsbevelen kunnen, na oplegging, worden gehandhaafd met bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen (bestuursdwang en last onder dwangsom).

Concluderend kan worden gesteld dat voor nieuwe gevallen van bodemschades (waaronder ook grondwaterschades vallen) reeds belangrijke bevoegdheden tot preventie en met name ook herstel zijn opgenomen in de Wbb jo de Awb. Vooral relevant zijn de in art. 13 Wbb geregelde, bestuursrechtelijk te handhaven zorgplicht, de in art. 27 geregelde meldingsplicht voor – kort gezegd – alle gevallen van bodemschade, en de in art. 30 Wbb neergelegde regeling voor herstel van bodemschade ten gevolge van een ongewoon voorval. Wanneer precies aan het begrip “ongewoon voorval” wordt voldaan is niet gedefinieerd; de betekenis wordt derhalve met name via jurisprudentie nader ontwikkeld. Naast deze bevoegdheden is bovendien relevant dat volgens een recente uitspraak ook voor nieuwe gevallen van bodemverontreiniging een onderzoeksbevel worden opgelegd.

Grof geduid zijn dus voor de landbodemschades primair GS bevoegd. Hierop zijn twee belangrijke uitzonderingen:

- in art. 88 Wbb is bepaald dat de vier steden (Amsterdam, 's-Gravenhage, Rotterdam en Utrecht) voor de toepassing van bijvoorbeeld art. 27 gelijk worden gesteld met een provincie. In aanvulling daarop heeft een verdere decentralisatie reeds plaatsgevonden: op grond van art. 88 lid 9 is een aantal steden aangewezen die eveneens de provinciale bevoegdheden kunnen uitoefenen.<sup>104</sup> Daarnaast kunnen ook aan een regionaal openbaar lichaam als bedoeld in de Kaderwet bestuur in verandering een aantal provinciale bevoegdheden toekomen<sup>105</sup>.
- bij de zorgplicht is er sprake van een meervoudige bevoegdheidstoedeling: zowel de Minister van VROM, de waterkwaliteitsbeheerders (de Minister van

<sup>103</sup> Vergelijk C.J. van der Wilt, *Wetgeving inzake de bodem*, in: Ch. Backes, e.a., *Milieurecht*, vijfde druk, W.E.J. Tjeenk Willink, 2001, p. 393; en Ch.W. Backes e.a., *Hoofdlijnen milieubestursrecht*, p. 200-201. Zie ook R.J.G.H. Seerden, *Hoofdlijnen bodembeschermingsrecht*, Sdu uitgevers Den Haag 2003, p. 109.

<sup>104</sup> Besluit aanwijzing bevoegdgezaggemeenten Wet bodembescherming, Besluit van 12 december 2000 houdende aanwijzing van gemeenten die voor de toepassing van de Wet bodembescherming worden gelijkgesteld met een provincie, Stb. 2000, nr. 592.

<sup>105</sup> Artikel 88, tweede lid Wbb. De gelijkstelling van een regionaal openbaar lichaam met een provincie vindt toepassing indien de in artikel 88, tweede lid bedoelde bevoegdheden aan het regionaal openbaar lichaam bij Amvb zijn overgedragen.

V en W respectievelijk het dagelijks bestuur van een waterschap), als ook GS en B en W kunnen de zorgplicht bestuursrechtelijk handhaven.

Voor schades aan de bodem onder oppervlaktewater (dat kunnen tevens grondwaterschades zijn) zijn de hierboven genoemde bevoegdheden hoofdzakelijk toegekend aan de “waterkwaliteitsbeheerder”. Dat zijn respectievelijk, voor Rijkswateren, de Minister van Verkeer en Waterstaat, en voor regionale oppervlaktewateren, het dagelijks bestuur van een waterschap. Overigens is de omvang van de bevoegdheidstoedeling voor rijkswateren en regionale wateren niet gelijk; de Minister van Verkeer en Waterstaat beschikt over meer bevoegdheden voor de bodem onder oppervlaktewater in vergelijking met de waterschappen.<sup>106</sup> Zo is de bevoegdheid tot het opleggen van een onderzoeks- en / of saneringsbevel niet geattribueerd aan deze waterschappen en berust dus bij GS. Gelet op art. 88, vijfde lid, Wbb worden voorts géén bevoegdheden voor bodem onder oppervlaktewateren aan B en W toegekend, dus indien er inderdaad een delegatie heeft plaatsgevonden voor bodembevoegdheden aan een gemeente, dan blijft voor bodem onder oppervlaktewater GS bevoegd, tenzij het bodem onder oppervlaktewateren betreft waarvoor de Minister van V en W bevoegd is. Ook wordt de meldplicht (en dus de bestuursrechtelijke handhaving daarvan) niet in verbinding gebracht met deze waterschappen- maar weer wel met de Minister van Verkeer en Waterstaat (art. 63a, eerste lid, Wbb). Er is dus met name voor de bodem onder regionale oppervlaktewateren sprake van een versnipperde toedeling van bevoegdheden. Het is voorstelbaar dat de huidige toedeling aangepast wordt in het kader de Integrale waterwet, of bijvoorbeeld bij de inbouw van de Wet bodembescherming in de Wet milieubeheer.

#### 4.4.3

##### WET MILIEUBEHEER: INRICHTINGEN

Op grond van hoofdstuk 8 Wet milieubeheer kunnen inrichtingen onderhavig zijn aan een vergunningplicht en / of algemene regels. Het centrale doel van dit reguleringskader betreft: de bescherming van het belang van het milieu.<sup>107</sup> Het begrip “milieu” is niet sluitend gedefinieerd in de Wm.<sup>108</sup> Wel valt de preventie van bodemverontreiniging onder dit doel. Dit betekent dat bijvoorbeeld bij overtreding van vergunningvoorschriften gericht op bescherming van de bodem (en waarbij dus bodemschade ontstaat) een handhavingsactie kan worden gestart door het op grond van de Wet milieubeheer bevoegd gezag. De bevoegdheidstoedeling voor de vergunningverlening is geregeld in art. 8.2 Wm. Normaliter zijn B en W bevoegd, echter GS zijn – grof geduid – voor de zwaardere inrichtingen vergunningverlenend gezag. Maar ook de Minister van VROM kan in daartoe aangewezen gevallen bevoegd zijn, of het dagelijks bestuur van een regionaal openbaar lichaam als bedoeld in de Kadewet bestuur in verandering. Deze laatste

<sup>106</sup> Zie ook art. 63a Wbb: voor sanering van schades aan de bodem onder oppervlaktewater waarvoor de Minister van V en W voor dat oppervlaktewater bevoegd is, is deze minister ook in het kader van de Wbb bevoegd.

<sup>107</sup> Art. 8.10 Wm

<sup>108</sup> Zie de open aanzet voor een definitie in art. 1.1 Wm

regeling komt evenwel te vervallen per 1 januari 2007, waarna deze wordt opgevolgd door een nieuwe regeling inzake zogenaamde “plusregio’s”.<sup>109</sup>

Op grond van hoofdstuk 8 Wm kunnen voorts ook algemene regels gelden – die ook betrekking kunnen hebben op preventie van bodemverontreiniging. Deze regels worden bij amvb door de Kroon vastgesteld, of bij provinciale verordening door GS.<sup>110</sup>

#### 4.4.4

##### WVO: DE WATERBODEM

Bovendien moet wat betreft de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Wbb tevens de verhouding met de Wvo worden gezien. Artikel 99, derde lid, Wbb regelt immers dat bijvoorbeeld de artikelen 27, 30 en 43 Wbb niet van toepassing zijn op gedragingen, voor zover daaromtrent voorschriften gelden die zijn gesteld op grond van de Wvo. Gedacht kan hierbij worden aan een in de Wvo-vergunning opgenomen waterbodenvoorschrift, dat bestuursrechtelijk kan worden gehandhaafd.<sup>111</sup> De Wvo lijkt een minder verregaande werkingssfeer te hebben dan de Wbb, aangezien de Wbb spreekt van de (volledige) bodem onder oppervlaktewateren. Maar onder omstandigheden kan het dus zo zijn dat de uitoefening van Wvo-bevoegdheden voorrang dient te hebben op uitoefening van Wbb-bevoegdheden.

#### 4.4.5

##### BELANGRIJKE AANKNOPINGSPUNTEN IN DE WBB

De regeling en toedeling van bevoegdheden voor bescherming of sanering van nieuwe bodemverontreiniging of –aantasting is uiterst ruim, en waar het gaat om bodem onder oppervlaktewater bovendien versnipperd.

Zowel de Wbb, de Wm, als – voor waterbodenvoorschriften – de Wvo zijn relevant. Verschillende uitvoerende bevoegdheden zijn toebedeeld aan zowel de Ministers van VROM en V en W, GS, B en W, als ook de regionale waterkwaliteitsbeheerders. Voor handhaving van de Wbb-zorgplicht is zelfs een meervoudige bevoegdheidstoedeling geregeld, zowel de Ministers van VROM en V en W, als ook GS en B en W als ook het dagelijks bestuur van een waterschap kunnen de zorgplicht bestuursrechtelijk handhaven.

De in de Wbb opgenomen zorgplicht, de meldplicht voor bodemverontreiniging, en de regeling voor schade ten gevolge van ongewone voorvallen, biedt een belangrijk aanknopingspunt voor implementatie van de milieuschadebevoegdheden uit de richtlijn voor wat betreft bodemschade. Daarbij dient te worden aangetekend dat het begrip ongewone voorvallen niet voorkomt in de richtlijn, en het is gelet op de richtlijn nu juist de bedoeling om niet slechts in zogenaamde ongewone voorvallen preventieve en herstelacties te laten nemen. Aanvullend op de in art. 30 Wbb neergelegde regeling voor ongewone voorvallen is inmiddels een opening gegeven in de jurisprudentie dat ook voor nieuwe bodemverontreiniging een onderzoeksbevel mag worden opgelegd. Voor zover bekend is er geen uitspraak waarmee een saneringsbevel is opgelegd terzake een “nieuw” geval van bodemverontreiniging (na 1 januari 1987).

<sup>109</sup> Zie de Wijzigingswet extra verlenging gemeenschappelijke regelingen krachtens Kaderwet bestuur in verandering, Wet van 9 december 2004, Stb. 2004, nr. 693.

<sup>110</sup> Artikel 8.40 Wm t.e.m. 8.46 Wm

<sup>111</sup> Hier wordt niet ingegaan op de mogelijkheden en beperkingen van het opnemen van een dergelijk waterbodenvoorschrift in de Wvo-vergunning.

Er zijn dus in de Wbb belangrijke aanknopingspunten voor de milieuschadebevoegdheden. Niettemin zal bij implementatie van de taken en bevoegdheden nog precies moeten worden vastgesteld welke eventuele aanvullende bepalingen nodig zijn. Enkele aandachtspunten daarbij zijn:

- het beperkte begrip “ongewone voorvallen” in art. 30 Wbb;
- het vergelijken van het begrip “geval van ernstige verontreiniging” met het begrip “bodemschade”;
- het precies vaststellen of met de huidige bevoegdheden (art. 13, 27, 30 en 43 Wbb) hetzelfde kan worden bereikt als is bedoeld in de artikelen 5, 6, 7 en 8 van de richtlijn milieuaansprakelijkheid.

#### 4.4.6

##### EERSTE BEVINDING TERZAKE TOEDELING MILIEUSCHADEBEVOEGDHEDEN VOOR BODEM

De hoofdvraag van dit onderzoek is welke instantie of instanties bevoegd gezag zouden moeten zijn. Waar het gaat om acute ernstige bodemverontreiniging hebben komt in de Wbb aan GS een centrale taak toe, tenzij de bevoegdheden (van art. 27, 30 en 43 Wbb) op grond van art. 88 Wbb toekomen aan gemeenten (B en W). Voor landbodem zou wat betreft de toedeling van de milieuschadebevoegdheden voor bodemschade deze lijn gevolgd kunnen worden. In hoofdstuk 4 zal nader worden ingegaan op de vraag of de bestuursorganen op deze niveaus inderdaad ook deze bevoegdheden adequaat kunnen uitvoeren.

De Wbb is evenwel niet de enige relevante wet; de bescherming van de bodem valt immers ook onder het vergunningenregime van hoofdstuk 8 Wm. Afhankelijk van de in het Inrichtingen en Vergunningenbesluit verrichte aanwijzing zijn, hoofdzakelijk, B en W of GS bevoegd voor vergunningverlening. Maar ook de Minister van VROM kan in daartoe aangewezen gevallen bevoegd zijn, of het dagelijks bestuur van een regionaal openbaar lichaam als bedoeld in de Kaderwet bestuur in verandering. Het valt te overwegen om indien er sprake is van een “inrichting” in de zin van art. 1.1 Wm de bevoegdheidsverdeling te volgen zoals die uit de Wet milieubeheer (art. 8.2 en 8.2a Wm) volgt.

De Nederlandse wetgeving gebruikt de “bodem onder oppervlaktewater” als criterium voor de toedeling van bevoegdheden naar de waterkwaliteitsbeheerders. De “bodem onder oppervlaktewateren” is evenwel niet als een onderscheidend criterium gehanteerd in de richtlijn. Er kan in de zin van de richtlijn sprake zijn van “schade aan wateren” en “bodemschade” (en natuurschade natuurlijk). Afhankelijk van de specifieke feitelijke casus kan waarschijnlijk in één situatie sprake zijn van ofwel bodemschade ofwel schade aan wateren, ofwel van beiden. Waar de schade een waterschade betreft, is het gelet op het streven naar integratie van bevoegdheden, het meest logisch om de milieuschadebevoegdheden toe te delen naar de Minister van Verkeer en Waterstaat, respectievelijk het dagelijks bestuur van het desbetreffende waterschap.<sup>112</sup>

Voorzover er sprake is van een schade aan bodem onder oppervlaktewateren, geen waterschade zijnde (dus ook grondwaterschade zijnde), maar wel kwalificerend als bodemschade staat de vraag open aan welk orgaan de

<sup>112</sup> De Wbb kent voor de bodem onder oppervlaktewateren een aantal bevoegdheden toe aan de waterkwaliteitsbeheerder, zij het dat bijvoorbeeld wat betreft art. 27 Wbb GS bevoegd is voor bodem onder regionale oppervlaktewateren.

milieuschadebevoegdheden moeten worden toebedeeld. Op grond van de huidige wetgeving zouden deze bevoegdheden met name waar het wateren betreft waarvoor de Minister van Verkeer en Waterstaat waterkwaliteitsbeheerder is aan hem moeten worden toegedeeld; de bevoegdheidstoedeling voor bodem onder regionale oppervlaktewateren is daarentegen anders, en de verschillende bevoegdheden zijn verspreid over GS en de waterschappen, waarbij met name bevoegdheden inzake onderzoeks- en saneringsbevelen voorbehouden zijn aan GS. De bevoegdheidstoedeling voor bodem onder water zal nader beschouwd moeten worden, waarbij het niet uitgesloten is dat er aanleiding is de huidige bevoegdheidstoedeling voor bodem onder oppervlaktewateren te herzien, in die zin dat niet zo zeer de waterkwaliteitsbeheerders, maar bijvoorbeeld GS daarvoor bevoegd zullen zijn. Dit punt behoeft evenwel nader onderzoek.

Tot slot kan worden opgemerkt dat er naar verwachting sprake kan zijn van een samenloop van schade aan wateren en schade aan bodem (en natuurschade). Dat kan zich mogelijk voordoen in gevallen van waterbodemonverontreiniging en bij grondwaterverontreiniging (een en ander is mede afhankelijk van de interpretatie van de termen in de richtlijn). De wetgever zal een adequate voorziening moeten opstellen om een bevoegdhedentwist (twee bestuursorganen claimen bevoegd te zijn), dan wel een maatregelen mijndend gedrag van bestuursorganen te voorkomen.

## 4.5

### BEVINDINGEN NA ANALYSE VAN DE SPECIFIEKE WETGEVING VOOR NATUUR, WATER EN BODEM

### 4.5.1

#### EEN OVERZICHT VAN BEVINDINGEN IN TABELVORM

In de voorgaande paragraaf is nagegaan welke bestuursorganen op grond van huidige of komende wetgeving belangrijke taken en bevoegdheden hebben voor de bescherming van de compartimenten natuur, water en bodem. Op basis daarvan kan een eerste gedachte ontstaan welke bestuursorganen derhalve ook in aanmerking zouden kunnen komen voor de uitvoering van de milieuschadebevoegdheden.

In de hieronder opgenomen tabel wordt inzichtelijk gemaakt hoe op basis van de in dit hoofdstuk verrichte analyse de toedeling van de milieuschadebevoegdheden zou kunnen plaatsvinden gelet op de huidige bevoegdhedenstructuur in de Nederlandse wetgeving. Wel zal in de verdere, buiten dit onderzoek plaatsvindende vervolg analyse nog moeten worden nagegaan of de bestaande taakomschrijvingen en bevoegdheden toereikend zijn. Daarvoor wordt reeds een eerste verkenning gedaan in paragraaf 5.2, waar onder meer wordt ingegaan op de vraag of met de huidige handhavingsbevoegdheden voor vergunningovertredingen zou kunnen worden volstaan, in het bijzonder waar het gaat om vergunningplichten voor de in bijlage III van de richtlijn geduide beroepsactiviteiten. In paragraaf 5.3 wordt ingegaan op mogelijke samenloop situaties, en in paragraaf 5.4 ten slotte worden enkele suggesties gedaan voor de nadere regeling van de milieuschadebevoegdheden in de Nederlandse milieuwetgeving.



**Tabel 4.1:**  
**Mogelijke bevoegde instanties voor de bescherming van de compartimenten**  
**Natuur, Water en Bodem**

<b>Natuurschade:</b>	
schade aan beschermde soorten	GS
schade aan habitats	GS
<b>Schade aan wateren:</b>	
Oppervlaktewater (rijkswateren)	Minister van Verkeer en Waterstaat
Oppervlaktewater (regionale wateren)	Dagelijks bestuur waterschap
Grondwater (kwantiteit en kwaliteit)	Volgens de huidige structuur: GS; toedeling nader te bezien in kader van de Integrale waterwet, maar ook bezien in relatie tot toedeling van bevoegdheden voor bodemschade.
Kustwater	Minister van Verkeer en Waterstaat (eventueel: tezamen met Minister van VROM)
<b>Bodemschade:</b>	
- landbodemschade	GS, of B en W, of db openbaar lichaam Kaderwet bestuur in verandering (let op samenloop tussen bodemschade en schade aan grondwater hetgeen als waterschade kan worden gekwalificeerd)
- landbodemschade veroorzaakt door een inrichting	Bevoegdheidstoedeling volgen op grond van art. 8.2 jo 8.2a Wm
- "bodem onder oppervlaktewateren"	Volgens de huidige structuur zou dit met name voor rijkswateren de desbetreffende waterkwaliteitsbeheerder zijn (Minister van V en W). Bij regionaal oppervlaktewater zijn enkele bevoegdheden toegekend aan de waterschappen, maar bijvoorbeeld de onderzoeks- en saneringsbevelen komen toe aan GS. Te overwegen valt of GS dan wel B en W bevoegd zullen zijn voor bodemschades onder oppervlaktewateren (let hier ook op samenhang met waterschade, met name grondwaterschade).

#### 4.5.2

#### TOEDELING VAN DE MILIEUSCHADEBEVOEGDHEDEN BEZIEN IN RELATIE TOT DE HANDHAVING VAN VERGUNNINGPLICHTEN EN VERGUNNINGVOORSCHRIFTEN

Als vervolg op dit onderzoek zal nog minutieus moeten worden nagegaan of de huidige bevoegdheden toereikend zijn, dan wel een aanpassing of uitbreiding behoeven. Op voorhand kan evenwel reeds worden vastgesteld dat handhavende bevoegdheden voor vergunningplichten voor de beroepsactiviteiten reeds een belangrijk aanknopingspunt kunnen vormen voor de uitvoering van de milieuschadebevoegdheden. Immers, indien bij een IPPC-installatie een overtreding van een vergunning dreigt, dan zijn er mogelijkheden voor het voor handhaving bevoegde gezag (dat is tevens het vergunningverlenend gezag) om reeds preventief op te treden met bestuursdwang dan wel dwangsom. Deze mogelijkheden tot preventieve handhaving zijn op grond van de huidige wetgeving en jurisprudentie evenwel beperkt, en nagegaan zou moeten worden of op dit punt niet via implementatiewetgeving de bevoegdheden moeten worden verruimd.

Principiëler is natuurlijk de vraag of het wenselijk is dat de voor vergunningshandhaving bevoegde instanties inderdaad ook de aangewezen instantie zijn voor uitvoering van de milieuschadebevoegdheden. Mogelijk kan hier een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de preventieve taken, en anderzijds de hersteltaken. De preventieve milieuschadebevoegdheden zouden dan thuishoren bij het vergunningverlenend en handhavend gezag, de hersteltaken en bijbehorende bevoegdheden bij het bevoegd gezag dat het meest betrokken is bij het te beschermen compartiment. Immers, een onzorgvuldige handeling in een IPPC-installatie kan een natuurschade veroorzaken, en het lijkt dan in de rede te liggen dat waar het gaat om de vraag hoe die schade kan worden hersteld, het daarvoor meest betrokken en deskundige orgaan bevoegd zal zijn. De hersteltaken zouden derhalve met name thuishoren bij de bij de bescherming van het compartiment meest betrokken instantie (waarvoor de tabel uit paragraaf 5.1 een eerste aanzet geeft voor de te overwegen bevoegdheidsverdeling), gelet op de specifieke deskundigheid die vereist is voor de beoordeling van de wijze waarop de milieuschade ongedaan wordt gemaakt. Op deze mogelijke constructie zal nader worden ingegaan in het bestuurskundig deel (hoofdstuk IV). Hier volgen slechts enkele aandachtspunten voor de verdere overwegingen om met name de preventieve taken en bevoegdheden te koppelen aan de bevoegdheden tot handhaving van de vergunning:

- 1) bij de toedeling van (preventieve) milieuschadebevoegdheden naar de voor vergunningshandhaving bevoegde instantie speelt het mogelijke vergunningenverweer een rol. Indien het vergunningenverweer door de wetgever wordt ingesteld, is de voor vergunningverlening bevoegde instantie natuurlijk de eerst aangewezen om te beoordelen of een verweer terecht wordt ingeroepen. Indien het vergunningenverweer evenwel niet wordt geregeld, en de (preventieve) milieuschadebevoegdheden toch aan de vergunningverlenende instantie worden toegewezen, ontstaat de situatie dat deze instantie zal moeten optreden richting veroorzaker (cq vergunninghouder) zoals bedoeld in de richtlijn milieuaansprakelijkheid, ondanks het feit dat wordt gehandeld conform de verleende vergunning. De vraag is of deze toedeling wel wenselijk is, aangezien er misschien een natuurlijke terughoudendheid zal zijn bij de vergunningverlener om op te treden. Dat is een punt van nadere overweging.
- 2) Het toewijzen van de milieuschadebevoegdheden aan een vergunningverlenende instantie kan niet los worden gezien van de "beginselplicht tot handhaving".<sup>113</sup> Het is in het omgevingsrecht inmiddels vaste jurisprudentie dat alleen in bijzondere gevallen afgezien kan worden van handhaving. De in de jurisprudentie ontwikkelde beginselplicht tot handhaving is als zodanig niet sterk verwoord in de wetstekst van bijvoorbeeld de Wet milieubeheer. De richtlijn bevestigt de in de jurisprudentie ontstane beginselplicht tot handhaving, en maakt deze mogelijk zelfs nog

<sup>113</sup> Over de beginselplicht bestaat belangrijke jurisprudentie die overigens nog in ontwikkeling is, met name wat betreft de voorwaarden waaronder van handhaving zou mogen worden afgezien. Zie voor een overzicht (maar inmiddels door jurisprudentiële ontwikkelingen wellicht reeds gedateerd): R. Uylenburg, Handhaving van het milieurecht, in: M en R, 2004, p. 273-275.



sterker. De in de richtlijn neergelegde handhavingsplicht (en de uitzonderingen) zullen dan ook wettelijk vormgegeven moeten worden.

- 3) In bijlage III is een verzameling van nogal uiteenlopende beroepsactiviteiten opgenomen, die qua reguleringsaanpak verschillen vertonen. Zo zijn er verschillende vergunningplichten bij verschillende bevoegde gezagen. Voor bijvoorbeeld een IPPC-vergunning zal doorgaans GS bevoegd zijn, en voor de Wvo-vergunning de waterkwaliteitsbeheerder (te weten de Minister van V en W of het dagelijks bestuur van een waterschap). De regeling van het grensoverschrijdend afvaltransport, en de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu kennen weer een ander reguleringskader. Met name bij bijvoorbeeld de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen is het de vraag of de preventieve milieuschadebevoegdheden inderdaad (uitsluitend) neergelegd moeten worden bij het bestuursorgaan dat primair betrokken is bij deze overbrengingen, te weten de Minister van VROM. Indien er bijvoorbeeld bij een dergelijk vervoer van afvalstoffen een ongeval gebeurt (een schip met afvalstoffen bestemd voor grensoverschrijdend transport verkeert in slechte staat en de kans bestaat dat het binnen afzienbare tijd tot zinken dan wel scheuring komt; of een vrachtwagen met afvalstoffen is gekanteld en gescheurd, de afvalstoffen liggen verspreid op de weg, en de reële kans bestaat dat door regen een afvloeiing naar het nabijgelegen water zal plaatsvinden) dan lijkt eerder de waterkwaliteitsbeheerder efficiënt en effectief te kunnen optreden dan de Minister van VROM. Deze voorbeelden illustreren dat de eventuele toewijzing van de preventieve milieuschadebevoegdheden aan de voor de beroepsactiviteit “vergunningverlenende” instantie nog een nadere afweging verdient; het ligt in de rede om op zijn minst ook de taak en bevoegdheid tot preventief handelen toe te kennen aan het bestuursorgaan dat het meest betrokken is bij het bedreigde milieu-compartiment. Met name voor vervoersactiviteiten lijkt dat een betere keuze te zijn.
- 4) Het is de vraag hoe vaak een zuiver preventief milieuschadegeval zich zal voordoen. Ingeschat wordt dat vaker een combinatie zal optreden tussen een begin van milieuschade, en de dreigende uitbreiding van deze schade indien niets wordt gedaan.<sup>114</sup> Nagegaan zal moeten worden welk bestuursorgaan in deze gemengde situatie het best aangewezen zal worden: de indruk bestaat dat de uitoefening van de bevoegdheden dan beter kan berusten bij het orgaan dat het meest betrokken is bij de bescherming van het compartiment.

#### 4.5.3

#### SAMENLOOP

Het is niet uitgesloten dat ten gevolge van één handeling zowel schade aan een habitat, schade aan wateren, en schade aan de bodem ontstaat. De vraag is dan welke bevoegde instantie, of welke instanties, dan de beslissingen inzake herstelmaatregelen en kostenverhaal nemen. Naast deze drievoudige samenloop kan natuurlijk ook sprake zijn van een tweevoudige samenloop, bijvoorbeeld schade aan wateren en schade aan de bodem. Daarnaast kan ook sprake zijn van slechts één schadesoort, waarbij evenwel twee bevoegde gezagen bij betrokken kunnen zijn. Dat kan zich voordoen in het geval waarbij één bodemschade een terrein betreft dat in twee gemeentes is gelegen (derhalve: een gemeentegrens

<sup>114</sup> Dit is de situatie die integraal wordt geduid in art. 6, lid 1, sub a van de richtlijn.

overschrijdend geval van bodemverontreiniging) waardoor bijvoorbeeld – in geval van gedelegeerde bevoegdheden - twee colleges van B en W betrokken zijn, namelijk elk voor het op hun gemeentegebied gelegen deel van de verontreinigde bodem. Ook kan dit zich voordoen in het geval waarbij bij één geval van waterverontreiniging de effecten zich zowel uitstrekken in het regionale water als in rijkswater. Het komt immers veelvuldig voor dat regionaal oppervlaktewater uitmondt in rijkswater.

De vraag is natuurlijk hoe het beste met de hierboven omschreven mogelijkheid van samenloop van milieuschades kan worden omgegaan. Verschillende opties kunnen hiervoor worden overdacht.

1) In de eerste plaats zou kunnen worden gedacht aan de constructie waarbij elk bestuursorgaan voor het eigen compartiment(sdeel) bevoegd blijft. Derhalve kan door de verschillende bevoegde instanties worden opgetreden, ieder voor het eigen deel. Om bijvoorbeeld een tegenstrijdige of inefficiënte aanpak te voorkomen zal natuurlijk een goede samenwerking en nauwe afstemming bij de besluitvorming vereist zijn, zowel in procedurele als in materiële zin. Een coördinatieplicht inzake de afzonderlijk te nemen besluiten lijkt daarom gewenst. Ook een coördinerend gezag, met aanwijzingsbevoegdheden, zal waarschijnlijk in dit verband erg nuttig zijn, aangezien de bevoegde gezagen het mogelijk niet altijd eens zullen zijn over de afstemming van de afzonderlijke besluiten. Het “hoogste orgaan” zou deze coördinerende en aanwijzende bevoegdheid kunnen krijgen.

Er is ook een ander criterium denkbaar voor de beantwoording van de vraag wie het coördinerend gezag (met aanwijzingsbevoegdheden) zou moeten zijn. Interessant is de gedachte dat wellicht een prioriteitsvolgorde van compartimenten bepalend zou kunnen zijn. In de richtlijn lijkt impliciet aan natuur de meest verregaande bescherming te worden gegeven, en aan bodem een beduidend minder verregaande. Er lijkt met andere woorden een prioritering te zijn van 1) natuur, 2) water, en 3) bodem. Met name bij bodem is de schadedrempel immers slechts beperkt tot aanmerkelijke risico's voor negatieve effecten op menselijke gezondheid.<sup>115</sup> In het geval dat door één gebeurtenis zowel schade aan natuur als aan water is toegebracht, zou volgens deze prioritering het voor natuur aangewezen gezag tevens het coördinerend gezag kunnen zijn. Maar gelet op het feit dat bij samenloopsituaties het uitoefenen van aanwijzende bevoegdheden naar andere bestuursorganen wellicht niet gemist kan worden, ligt het criterium van “het hoogste bestuursorgaan” meer in de rede. Daarmee wordt voorkomen dat een lager bestuursorgaan een coördinerende en aanwijzende taak heeft richting een hoger bestuursorgaan.

2) Een andere mogelijke constructie is een wettelijke regel dat bij een meervoudige schade “het hoogste orgaan” bevoegd is om *alle* nodige maatregelen en

<sup>115</sup> Deze gedachte over de in de richtlijn besloten liggende prioritering kwam naar voren in het voor dit onderzoek gehouden interview met Hannes Descamps. Het is uitdrukkelijk zijn persoonlijke gedachte, en niet die van het Vlaams milieuministerie.

beslissingen te nemen voor *het gehele geval*.<sup>116</sup> Een voorbeeld: indien er door een gebeurtenis schade optreedt aan een regionaal en een rijkswater, zou de Minister van V en W voor de gehele schade bevoegd zijn.<sup>117</sup> Ander voorbeeld: indien door een gebeurtenis in een IPPC-installatie zowel schade aan natuur als ook bodemschade ontstaat, dan zou bijvoorbeeld GS bevoegd zijn (ook al zijn de Wbb-bevoegdheden in casu gedelegeerd naar de gemeente). De minister van VROM zou in geval van samenloop van ministeriële bevoegdheden een doorslaggevende rol kunnen krijgen. Problematisch bij deze constructie kan zijn dat het aangewezen bevoegd gezag zal moeten besluiten over een compartiment of een compartimentsdeel waarbij deze niet direct betrokken is. Uiteraard zal hier met consultatie van en advisering door dat betrokken bestuursorgaan gewerkt moeten worden.

3) Een andere reeds in de wetgeving te vinden constructie is de in art. 8.2 Wm geregelde voorziening, dat de bevoegdheid voor vergunningverlening voor inrichtingen bepaald wordt door het feit in welke gemeente (of provincie) een inrichting in hoofdzaak is gelegen. Een analoge toepassing van deze constructie heeft het nadeel dat dan – in termen van milieuschade – eerst zou moeten worden bepaald waar de schade in hoofdzaak aanwezig is, voordat de betrokken instantie tot optreden kan overgaan. Reeds gelet op deze belemmering lijkt deze constructie minder aantrekkelijk.

In de praktijk kan het even tijd vergen om vast te stellen welke specifieke vorm van milieuschade zich voordoet, en kan het daarmee ook even duren eer in beeld is wie nu precies bevoegd gezag is voor wat. Hiervoor kan een voorziening worden geregeld, wellicht vergelijkbaar met de noodbevoegdheid voor de Commissaris van de Koningin geregeld in art. 31 Wbb.

#### 4.5.4

##### ENKELE AANKNOPINGSPUNTEN VOOR REGELING VAN DE MILIEUSCHADEBEVOEGDHEDEN

In dit hoofdstuk is – slechts in verkennende zin – stilgestaan bij de vraag of in de huidige wetgeving al bevoegdheden voorkomen die vergelijkbaar zijn met de in de richtlijn milieuaansprakelijkheid vermelde bevoegdheden voor de bevoegde instantie. Met name de Wet bodembescherming biedt duidelijke aanknopingspunten voor bevoegdheden gericht op preventie, herstel, en kostenverhaal. Niettemin zal heel precies moeten worden nagegaan welke aanpassing van regelgeving nodig is om tot een correcte en volledige implementatie te komen. Bovendien is er aanleiding de structuur van bevoegdheden in de Wbb te herzien, nu het onderzoeksbevel ook voor niet-historische gevallen van bodemverontreiniging toepasbaar lijkt. Daarmee is in feite niet meer zo duidelijk hoe de verschillende bevoegdheden zich tot elkaar verhouden (met name art. 13, 30 en art. 43 Wbb).

<sup>116</sup> Ook hier zou de gedachte kunnen worden gevolgd om de prioritering van de richtlijn te volgen, maar dan voor de bepaling van het bestuursorgaan dat bevoegd zou zijn om voor de gehele meervoudige schadegebeurtenis de benodigde maatregelen te nemen.

<sup>117</sup> Vergelijk de brief van de minister van VROM d.d. 23 september 2004 over de omgevingsvergunning, TK 2004-2005, 29383, nr. 18, p. 9.

Hieronder wordt in inventariserende zin ingegaan op enkele mogelijke aanknopingspunten voor de regeling van de milieuschadebevoegdheden. Aan bod komen: de zorgplicht, de handhavingsbevoegdheden (hoofdstuk 18 Wm), en de regeling voor ongewone voorvallen (hoofdstuk 17 Wm).

### *De zorgplicht*

Met name de in verschillende wetten opgenomen zorgplicht is in wezen natuurlijk gericht op het voorkomen en herstellen van milieuschade. Een wettelijke geregelde zorgplicht beoogt in de kern hetzelfde als de richtlijn milieuaansprakelijkheid, aangezien ook in de zorgplichtbepalingen wordt verwoord dat schade moet worden voorkomen of hersteld. De zorgplicht kan in principe worden geëffectueerd met bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen, waaronder natuurlijk bestuursdwang met de mogelijkheid van kostenverhaal. De vraag is evenwel of met de huidige zorgplichtbepalingen zou kunnen worden bereikt wat met de richtlijn milieuaansprakelijkheid wordt beoogd. Zo is in art. 1.1a Wm bijvoorbeeld is een zekere redelijkheidsmarge inbegrepen, terwijl de richtlijn bij de bijlage III beroepsactiviteiten zondermeer uitgaat van een risicoaansprakelijkheid.<sup>118</sup> Bovendien dient bij een eventuele handhaving van de zorgplicht ook de betekenis van een reeds verleende vergunning in ogenschouw te worden genomen.<sup>119</sup> Met de toepassing van de zorgplicht bestaat – behalve met de in de Wbb opgenomen zorgplichtbepaling – nog weinig ervaring. De in art. 1.1a Wm neergelegde zorgplicht lijkt vooralsnog niet veel meer te zijn dan een symbool. Bovendien is de reikwijdte van de in art. 1.1a neergelegde zorgplicht niet duidelijk, gelet op het niet sluitend gedefinieerde begrip “milieu”. Ook terzake de in de Flora- en Faunawet opgenomen zorgplichtbepaling is in de literatuur reeds de vraag gesteld of er aan deze bepaling een meer dan “symbolische morele functie” toekomt.<sup>120</sup> Besluitvorming door het bestuur ter handhaving van de zorgplicht, en daaropvolgend, rechtsvorming door jurisprudentie is nodig om de mogelijkheden en grenzen van de zorgplicht inzichtelijk te krijgen.<sup>121</sup> De ECWM adviseerde reeds dat in de bestuursrechtelijke praktijk meer aandacht aan de in art. 1.1a Wm neergelegde zorgplichtbepaling moet worden besteed, en dat de zorgplichtbepalingen zo concreet mogelijk moeten worden geformuleerd,

<sup>118</sup> Zie de tekst van art. 1.1a Wm, waar bijvoorbeeld wordt gesteld dat alle maatregelen moeten worden genomen door de verantwoordelijke, “voor zover zulks in redelijkheid kan worden gevergd”. De precieze betekenis van een dergelijke bepaling zal ook door jurisprudentie verduidelijkt kunnen worden.

<sup>119</sup> Zie AB RvS 3 september 2003, M en R 2004, jur. nr 108.

<sup>120</sup> Ch.W. Backes, P.J.J. van Buuren, A.A. Freriks, a.w. 2004, p. 197.

<sup>121</sup> Er bestaat veel literatuur over de zorgplicht, met duidelijke tegenstanders en voorstanders. Uit een evaluatief onderzoek is evenwel gebleken dat met name door het bestuur een grote terughoudendheid bestaat tot toepassing van de zorgplichtbepalingen (terwijl dat anders ligt bij in het strafrecht, vermoedelijk vanwege een andere handhavingcultuur). Een citaat: “waar sommigen wellicht het bestuur zouden willen stimuleren meer gebruik te maken van zorgplichtbepalingen zou ten aanzien van het Openbaar Ministerie wellicht juist een rem op zijn plaats zijn”, zie Metro/Universiteit Maastricht, Centrum voor Milieurecht/Universiteit van Amsterdam: *Zorgplichtbepalingen uit de Wet milieubeheer: meer dan een symbool?* Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, ECWM rapport nr. 2001/2, p. 127.

toegesplitst op een bepaald milieuaspect of op bepaalde handelingen of activiteiten.<sup>122</sup>

Het lijkt er op dat nu, door implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid, aan de oproep tot een uitwerking van de zorgplichten gericht op preventie en herstel een gevolg kan worden gegeven. De huidige regelingen van de zorgplicht in de natuurwetgeving en in de Wet milieubeheer zijn immers niet toereikend voor een juiste, volledige implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid. Door implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid komen er derhalve, in aanvulling op de bestaande zorgplichten, concretere wettelijke bepalingen gericht op preventie en herstel van milieuschade. Zo zal in de wet de plicht moeten worden opgenomen dat een exploitant onverwijld de nodige preventieve maatregelen moet treffen, en dat hij de nodige herstelmaatregelen zal moeten treffen. De precieze plaats van deze regeling in de Wet milieubeheer en in de bijzondere wetten verdient nog een nadere afweging.

Aangezien dergelijke concrete zorgplichten alleen zullen werken als er ook een adequaat bestuursrechtelijke handhaving kan volgen, is het niet geheel onlogisch dat in hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer de specifieke plichten voor de exploitant en de bijbehorende handhavingsvoorzieningen voor de overheid geregeld zullen worden. Het begrip “handhaving” in de titel van hoofdstuk 18 zou dan een ruime interpretatie krijgen, te weten handhaving van de kwaliteit van het milieu. De specifieke plichten voor de exploitant en de bijbehorende overheidsbevoegdheden zouden dan in een aparte titel in hoofdstuk 18 kunnen worden opgenomen.

### *Handhaving*

Het voorgaande biedt aanleiding om het handhavingaspect zoals dat vervat ligt in de taak voor de bevoegde instantie in de richtlijn milieuaansprakelijkheid nog wat nader te bezien. De richtlijn milieuaansprakelijkheid bevat duidelijk een aantal bestuursrechtelijke elementen, zoals ook eerder in hoofdstuk I al is geduid. Er ligt een primaire verantwoordelijkheid bij de exploitant om preventie en herstelmaatregelen te nemen, en deze zullen in wettelijke plichten moeten worden vormgegeven. De wettelijke regeling ter implementatie van de richtlijn zal bijvoorbeeld een norm moeten bevatten, inhoudende de plicht voor de exploitant om onverwijld de nodige maatregelen te nemen wanneer zich nog geen milieuschade heeft voorgedaan, maar een onmiddellijke dreiging bestaat dat dergelijke schade zal ontstaan. Bovendien zal de in de richtlijn vermelde informatieplichten voor de exploitant moeten worden geregeld (art. 5 lid 2 van de richtlijn, en art. 6 lid 1 van de richtlijn). De bevoegde instantie heeft evenwel de taak er op toe te zien dat de exploitant deze maatregelen neemt, en de exploitant aan te schrijven indien hij nalatig zou zijn. Daarmee komt de richtlijn sterk in het licht van bestuursrechtelijke handhaving te staan.<sup>123</sup>

<sup>122</sup> Zie het in voorgaande noot genoemde rapport, en het bijbehorende advies, aanbeveling 3 en 6.

<sup>123</sup> Uiteraard kan ook worden nagedacht over de vraag of het niet naleven van een last strafbaar moet worden gesteld. De voor implementatie benodigde dan wel gewenste strafbaarstellingen vallen buiten de omvang van dit onderzoek.

Indien de exploitant de wettelijk geregelde plichten die gelet op de richtlijn milieuaansprakelijkheid geïmplementeerd moeten worden, niet nakomt, zal het bestuur zich moeten beraden over handhaving van de gestelde norm. Wat preventie betreft, *dient* de bevoegde instantie te eisen dat de preventieve maatregelen door de exploitant worden genomen. De wettelijke regeling zal deze handhavingsplicht voor het bestuur dan ook moeten bevatten. Een dergelijke handhavingsplicht geldt ook terzake de herstelmaatregelen: ook daar dient de bevoegde instantie te eisen dat herstelmaatregelen door de exploitant worden genomen (art. 6 lid 3 van de richtlijn).

Bij de implementatie van de bestuursrechtelijke handhavingsplichten zal nog moeten worden overwogen in welke specifieke vorm deze worden opgenomen. Zo kan worden overwogen dat er een enigszins aan art. 30 Wbb gelijkend “bevel” wordt uitgevaardigd; en dat bij het niet nakomen van dat bevel tot handhaving wordt overgegaan. In spoedeisende situaties kan het bestuur overigens reeds zelf tot bestuursdwang overgaan, zelfs voordat de beslissing op schrift kan worden gesteld.<sup>124</sup> Het nemen van preventieve maatregelen vindt immers plaats in gevallen waar sprake is van een ‘onmiddellijke dreiging’ van milieuschade, en derhalve zal de termijn waarbinnen de besluitvorming genomen moet worden krap zijn. De Wbb geeft zelfs specifieke voorzieningen om snel op te treden, waaronder zelfs de mogelijkheid voor de Commissaris van de Koningin om op te treden zo lang GS nog niet van hun bevoegdheden gebruik maken.<sup>125</sup>

Het nadeel van de hierboven genoemde bevelsconstructie is dat er eerst een “bevelsbesluit” moet worden genomen eer tot handhaving kan worden overgegaan, hetgeen wederom een apart besluit (een bestuursdwangbesluit bijvoorbeeld) zou vergen. Een andere optie is wellicht dat de tussenstap van een “bevel” niet wordt ingebouwd, maar dat het bestuur bijvoorbeeld de in de wet opgenomen plicht tot het nemen van preventieve acties direct kan handhaven via een last onder dwangsom of bestuursdwang. Overwogen zal moeten worden of door deze constructie de exploitant niet in een te grote mate van rechtsonzekerheid wordt gebracht. Uit oogpunt van rechtszekerheid zal het immers voldoende duidelijk moeten zijn voor de exploitant wat van hem verwacht wordt.<sup>126</sup> Een mogelijkheid om dat bezwaar te ondervangen zou kunnen zijn om het handhavingsbesluit pas na afloop van de bezwaartermijn (of beroepstermijn) van kracht te laten worden. Immers, in het handhavingsbesluit zal nu juist geconcretiseerd moeten worden waaruit de overtreding bestaat en wat van exploitant wordt verwacht. Juist hiertegen kunnen dan door de exploitant rechtsmiddelen worden aangewend. In spoedeisende zaken zou de wet niettemin aan het bestuur de bevoegdheid moeten geven om het sanctiebesluit terstond van kracht te verklaren (vergelijk art. 20.5 Wm).<sup>127</sup>

<sup>124</sup> Art. 5:24, zesde lid, Awb.

<sup>125</sup> Art. 31 Wbb (en zie ook art. 30 Wbb).

<sup>126</sup> Een bevelsconstructie komt aan dat punt tegemoet, aangezien in het bevel omschreven wordt wat van de exploitant wordt verwacht, maar betekent een extra stap in de besluitvorming.

<sup>127</sup> Zie in deze zin: M. Peeters, artikelgewijs commentaar op art. 1.1a Wm, in: R.A. Bakx et al., ‘s-Gravenhage 1994 (losbladige editie, uitgave 24/133, B 2 1.1a-13).



### *Ongewone voorvallen*

In hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer staat reeds een regeling voor de zogenoemde ongewone voorvallen. In eerder onderzoek is reeds gesteld dat deze regeling een gebrekkige inhoud heeft.<sup>128</sup> Zo is het begrip ongewoon voorval niet gedefinieerd, hetgeen er toe leidt dat in sommige casus niet zeker is of een gebeurtenis onder de reikwijdte van deze wettelijke voorziening valt.

Voor de richtlijn milieuaansprakelijkheid is de term “ongewoon voorval” niet geschikt om als aanknopingspunt te fungeren. De richtlijn ziet in feite op alle handelingen waarmee milieuschade ontstaat tenzij er sprake is van onder meer in artikel 4 geregelde uitzonderingen (en daarin worden sommige “ongewone voorvallen” juist uitgezonderd, zoals oproer). Een andere beperking is dat hoofdstuk 17 slechts ziet op inrichtingen, terwijl de activiteiten opgesomd in bijlage III van de richtlijn ook juist activiteiten buiten een inrichting kunnen zijn.

Qua instrumentarium biedt hoofdstuk 17 evenwel een zekere gelijkenis met het in de richtlijn milieuaansprakelijkheid geregeld instrumentarium: zo is er een meldplicht indien zich een ongewoon voorval voordoet of heeft voorgedaan (vergelijk de meldplichten in art. 5 en art. 6 van de richtlijn). Voorts wordt geregeld dat preventieve maatregelen genomen moeten worden en dat de gevolgen moeten worden hersteld (art. 17.1 Wm).

Reeds eerder is geconcludeerd dat hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer dringend aanpassing behoeft. Het lijkt natuurlijk in dat verband een optie om de strekking van de regeling te verruimen door deze uit te breiden tot milieuschade veroorzaakt door de in bijlage III van de richtlijn milieuaansprakelijkheid bedoelde beroepsactiviteiten. Deze optie kan mogelijk na nadere afweging verkieslijker zijn dan een regeling in hoofdstuk 18 Wm.

### *Regeling in afzonderlijk wetten, of in de Wet milieubeheer*

Natuurlijk kan er ook voor worden gekozen om de regeling van milieuschadebevoegdheden geheel of gedeeltelijk in de afzonderlijke wetten op te nemen, zoals de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en Faunawet, de Integrale waterwet (of de specifieke waterwetten), en de Wet bodembescherming.<sup>129</sup> Het is gelet op de Nederlandse ontwikkeling van de omgevingswetgeving een fundamentele vraag of de Wet milieubeheer de voor waterschade en natuurschade relevante regelingen zou moeten bevatten. Dit punt raakt het wezen van de Wet milieubeheer en haar relatie met de natuurwetgeving en de waterwetgeving en valt derhalve, zoals in hoofdstuk 1 is gesteld, buiten het bestek van dit onderzoek.

<sup>128</sup> “De wetgeving wordt gekarakteriseerd als onbekend, onduidelijk, onvolledig, en deels onwerkbaar.”.

Zie: De Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, *Ongewone voorvallen en hoofdstuk 17 Wet milieubeheer*, ECWM 2003/14, p. 3.

<sup>129</sup> In herinnering wordt geroepen het voornemen om de Wbb in te bouwen in de Wm; in dat geval zou dus de regeling van de milieuschadebevoegdheden voor bodem zeker in de Wm komen.

## HOOFDSTUK

## 5

## De organisatie van de uitvoering

## 5.1

## INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt in kort bestek ingegaan op de vraag hoe de organisatie van de uitvoering van de richtlijn milieuaansprakelijkheid in Nederland opgezet zou kunnen worden. Vooropgesteld dient te worden dat de auteurs van dit rapport een beperkte hoeveelheid tijd hadden. Dat betekent onder andere dat zij geen zelfstandig onderzoek konden doen naar een aantal aspecten, zoals het aantal milieuschadegevallen dat in Nederland per jaar onder de werking van de richtlijn zou kunnen vallen. In plaats daarvan is contact gezocht met de drie koepels van de lagere overheden (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen en Inter Provinciaal Overleg), de DCMR, het Ministerie van VROM, het Ministerie van LNV, Infomil, de gemeente Enschede, de VROM inspectie en de Inspectie V&W (zie de lijst met geïnterviewden). Op basis van deze gesprekken kan geconcludeerd worden dat op moment van schrijven van dit rapport geen inzicht bestaat in de gevolgen van de richtlijn, met name waar het aantal cases per jaar betreft. Dit heeft niet in de laatste plaats te maken met het feit dat de drempels waarboven schade wordt gedefinieerd als relevante schade onder de richtlijn nog niet voldoende duidelijk zijn. Het gevolg hiervan is dat dit hoofdstuk op veel aspecten niet veel meer dan een eerste inschatting kan bieden en vooral een aantal kwalitatieve redeneringen bevat.

## 5.2

## STAPPENSHEMA RICHTLIJN

Om inzicht te krijgen in de vraagstukken die van belang zijn bij de vormgeving van de bestuurlijke organisatie is allereerst een overzicht gemaakt van de stappen die exploitant en bevoegd gezag doorlopen in de procedure onder de richtlijn. Onderstaande tabel geeft een schematisch overzicht dat met name aansluit bij het in hoofdstuk II geschetste beeld. Twee opmerkingen vooraf: met het oog op de hanteerbaarheid zijn behalve in stap 1 de acties die gericht zijn op schadepreventie en schadeherstel samen genomen, terwijl dat in werkelijkheid te onderscheiden processen zijn (zie de tekst hierna). Daarnaast is ervoor gekozen vooral het perspectief van het bevoegde gezag te gebruiken. Dit betekent dat niet alle stappen die de exploitant kan of moet nemen volledig weergegeven zijn. Daarnaast is er met het oog op de leesbaarheid op een aantal punten gekozen om niet de letterlijke richtlijntekst weer te geven, maar “gewoon Nederlands”.



**Tabel 5.1:**  
**Stappenschema richtlijn**

Stap	Vraag	Opmerkingen
1a. Vaststellen milieuschade	Is er in de zin van de richtlijn sprake van een meetbare negatieve verandering in de natuurlijke rijkdommen of een meetbare aantasting van een ecosysteemfunctie, die direct of indirect optreedt en die een causaal verband heeft met de activiteiten van de exploitant?	Te beoordelen door bevoegd gezag, aldaar bewijslast, exploitant moet en derden kunnen informatie inbrengen (procedure melding door derden verder niet in stroomschema, zie daarvoor hoofdstuk 2).
1b. Vaststellen onmiddellijk dreigende milieuschade	Is er sprake van een voldoende waarschijnlijkheid dat zich in de nabije toekomst milieuschade zal voordoen (zie artikel 5 lid 1)?	Te beoordelen door bevoegd gezag; exploitant moet en derden kunnen informatie inbrengen (procedure melding derden verder niet in stroomschema, zie daarvoor hoofdstuk 2).
1c. Vaststellen evt. uitzonderingssituaties	Gaat het bijvoorbeeld om schade ten gevolge van oorlogshandelingen, vijandelikheden, een oproersituatie of uitzonderlijke, onontkoombare en onafwendbare natuurverschijnselen?	In de richtlijn gedefinieerd, artikel 4.
2. Informatie inwinnen van de exploitant	De bevoegde instantie kan de exploitant verplichten informatie te verstrekken over een (onmiddellijke) dreiging van schade of een schade die zich reeds heeft voorgedaan.	Overheidsbeslissing. Exploitant stelt de bevoegde instantie onverwijld in kennis van alle relevante aspecten van de situatie (plicht geldt ook als de bevoegde instantie de schade zelf nog niet opgemerkt heeft, zie artikel 5, lid 2).
3. Vaststellen ernst van de schade, is die hoger dan de schadedrempel	Gaat het om aanmerkelijk negatieve effecten (natuur), aanmerkelijk negatieve invloed op ecologische, chemische toestand enerzijds en kwantiteit en ecologisch potentieel anderzijds (water), of om een aanmerkelijk risico voor negatieve effecten op de menselijke gezondheid (bodem)?	Tevoren vaststellen referentietoestand overheidstaak (dit impliceert bijhouden van meetbare gegevens zoals aantallen, populatiedichtheid, oppervlakte, etc.). Omschrijving schadedrempels in artikel 2 richtlijn. Schade met bewezen effecten op de menselijke gezondheid moet altijd als aanmerkelijk worden beschouwd. Schade waarbij op korte termijn herstel van de referentietoestand mogelijk is, is per definitie geen aanmerkelijke schade.
4. Besluit tot opleggen preventieve of herstelmaatregelen	De exploitant kan door de bevoegde instantie verplicht worden de vereiste preventieve maatregelen te nemen. De bevoegde instantie kan daarbij de exploitant instructies geven die bij het nemen van de maatregelen opgevolgd moeten worden.	De plicht tot preventieve maatregelen door de exploitant bestaat ook los van de vraag of het bevoegde gezag op de hoogte is (artikel 5 lid 1). Overheidsbesluit: vaststellen referentietoestand, bepalen maatregelen om die toestand weer te bereiken of compensatie te verrichten. Hiervoor geldt een redelijkheidstoets. Exploitant moet herstelmaatregelen ter goedkeuring voorleggen.

Stap	Vraag	Opmerkingen
5. Besluit zelf nemen preventieve of herstelmaatregelen	Komt de exploitant de verplichting tot het onverwijld nemen van maatregelen niet na? Kan de exploitant niet worden geïdentificeerd?	Overheidsbeslissing, lijkt geen plicht te zijn; wel handhavingsplicht indien exploitant de verplichting tot het nemen van maatregelen niet nakomt.
6a. Kostenverhaal	Exploitant in beginsel verplicht de kosten te dragen, tenzij deze uit hoofde van de richtlijn niet verplicht de kosten te dragen.	Overheidsbeslissing NB: bij schade aan soorten en habitats door niet in bijlage III genoemde beroepsactiviteit: schuld aansprakelijkheid
6b. Verweer (afhankelijk van nog te nemen keuzes wetgever; alleen bij kostenverhaal)	Vergunningenverweer of kennisverweer van de exploitant. Exploitant dient te bewijzen dat deze niet nalatig of in gebreke is geweest.	Exploitant dient verweer in, beoordeling aan bevoegd gezag, met mogelijkheid rechterlijke toetsing.

### 5.3

#### CAPACITEITVRAGENDE ASPECTEN

Zoals reeds gesteld is het voor een accurate inschatting van de capaciteit die de uitvoering van de richtlijn in Nederland zou vragen ten eerste van belang om te weten waar de exacte hoogtes van de shadedrempels komen te liggen. Vervolgens zou op basis van gegevens uit het recente verleden door middel van extrapolatie een beeld van het aantal milieuschadegevallen gekregen kunnen worden. Bij de geïnterviewden heerst de gedachte dat cases die over de shadedrempel heen gaan waarschijnlijk zeer zelden zullen voorkomen, maar op dit moment is dat niet meer dan een voorlopige inschatting. Het wordt met name door de koepels van de lagere overheden wenselijk geacht dat de shadedrempels snel nader worden bepaald en dat vervolgens gezamenlijk het aantal te verwachten cases snel wordt vastgesteld.

Een andere manier om in te schatten in hoeverre de richtlijn extra inspanningen vergt ten opzichte van de huidige situatie is om wederom te kijken naar het stappenschema en zich vervolgens af te vragen welke stappen er nieuw zijn. Daarbij nemen we ook in ogenschouw het soort capaciteit (menskracht, deskundigheid) dat nodig is voor uitvoering van de richtlijn. De inschattingen van de eventueel benodigde extra capaciteit komen voor rekening van de auteurs van dit rapport.

**Tabel 5.2:**

#### Capaciteitsbeslag ten opzichte van huidige capaciteit, en soort capaciteit

Stap	Extra ten opzichte van huidige capaciteit?	Soort capaciteit
1 a en 1b Vaststellen (dreigende) schade	Waarschijnlijk niet; er zijn wel aanwijzingen dat de gemeentelijke capaciteit aan de lage kant is <sup>130</sup>	Menskracht voor monitoring, handhaving.

<sup>130</sup> Zie J. Smits en D. de Jong, *Zicht op inzet. Rapportage inzake onderzoek naar inzet en doelmatigheid Wm vergunningverlening en afwikkelingen meldingen 8.40 Wm*, Den Haag 2003 (Onderzoek in opdracht van de

Stap	Extra ten opzichte van huidige capaciteit?	Soort capaciteit
2 Informatie inwinnen exploitant	Idem	Idem
3 Vaststellen ernst van de schade	Juristen, handhavers en evt. brandweer/politie dienen zich in te werken in de richtlijn. Als onderdeel van de reguliere bijscholing?	Juridische kennis van schadedrempels, ecologische kennis van de referentietoestand
4 Vaststellen uitzonderingssituaties	Waarschijnlijk gering. Handhavers en vergunningverleners op de hoogte brengen van situaties die wel en die niet onder de richtlijn vallen.	Juridische kennis vereist, en milieukundige kennis met name waar het gaat om diffuse verontreiniging
5 Besluit tot opleggen preventieve/herstelmaatregelen	Kennis van referentietoestand beschikbaar cq beschikbaar maken? Eerste besluiten onder richtlijn vragen waarschijnlijk relatief veel tijd vanwege onervarenheid. Kennis omtrent geschiktheid herstelmaatregelen binnen halen.	Kennis van referentietoestand en van de mogelijk te nemen maatregelen vereist, plus juridische kennis van motivering besluit.
6 Besluit tot al dan niet zelf nemen preventieve of herstelmaatregelen	Waarschijnlijk gering ten opzichte van de huidige situatie, maar wegens gebrek aan data moeilijk in te schatten.	Kennis van de referentietoestand, kennis van bedrijf, kennis van maatregelen hun kosten en kennis van diegenen die de maatregelen kunnen doorvoeren vereist.
7 Kostenverhaal	Moeilijk in te schatten; in verleden zijn niet altijd kosten verhaald, en is wellicht ook niet altijd door overheid hersteld. Data ontbreken.	Financiële middelen nodig om kosten voor te schieten (ervan uitgaande dat dergelijke situaties zich voordoen) en risico niet betalen te dragen. Capaciteit nodig om verhaal te in te stellen en te onderbouwen. In dat verband: procedurekosten (hiervoor is mede van belang of kostenverhaal via bestuursrecht of civielrecht kan worden ingesteld)
8 Verweer (afhankelijk van nog te maken keuzes door de wetgever)	Moeilijk in te schatten.	Kosten juristen, indekken risico succesvol verweer.

Evaluatiecommissie wet milieubeheer). Op p.65 wordt gemeld dat de totale gemeentelijke capaciteit voor bedrijfsgerichte taken in het milieubeheer op 2400 mensjaren zit, terwijl er volgens de BUGM/VOGM systematiek 2600 als referentiegetal geldt. Bij de provincies ligt de capaciteit op de (zogenaamde VRV) norm, rond de 800 mensjaren (p.68).

Het lijkt dat de uitvoering van de richtlijn – op basis van een puur kwalitatieve redenering- toch in zekere mate extra capaciteit zal gaan vragen van de bevoegde gezagen. Dit kan slechts als een voorlopige inschatting zo worden gesteld. In de eerste plaats is niet duidelijk om hoeveel gevallen het per jaar zou kunnen gaan. Door een provinciale ambtenaar wordt voorts aangegeven dat de vergunningverlening en de handhaving er juist al op gericht is om schadesituaties te voorkomen. Omdat de huidige vergunningverlening en handhavingscapaciteit rond of net onder BUGM/VOGM niveau zit<sup>131</sup>, zouden de situaties waar de richtlijn zich op richt zich weinig moeten voordoen, maar er kunnen uiteraard ook situaties optreden van schade naar aanleiding van vergunningconform gedrag; ook hiervan is niet bekend hoe vaak zich dit voordoet.<sup>132</sup> Ook wordt er door betreffende ambtenaar op gewezen dat veel situaties die mogelijk onder de werking van de richtlijn zouden kunnen vallen (kantelende tankwagens e.d.) op dit moment al effectief aangepakt worden door brandweer en andere hulpdiensten. Interessante vraag hierbij, die niet in het kader van deze studie is beantwoord, is of dergelijke kosten momenteel ook in de praktijk reeds verhaald worden, of kunnen worden, op de veroorzaker. Waar dit tot op heden soms ook juridisch niet mogelijk was geldt nu in beginsel een Europeesrechtelijke plicht tot het verhalen van die kosten (gelet op art. 8 van de richtlijn, waarin in feite de regel is neergelegd “de overheid dient kosten te verhalen, tenzij ...”). Tezamen met de scherp geformuleerde handhavingsplicht van de overheid (de exploitant dient maatregelen te nemen, en als dat niet gebeurt, dient de bevoegde instantie te eisen dat de exploitant de maatregelen alsnog neemt) lijken dit belangrijke vernieuwingen te zijn van ons huidig recht.

De ‘gevoelige punten’ liggen, naast de onbekendheid van het aantal cases waar het per jaar om gaat, met name op het vlak van nieuwe elementen. Het gaat dan vooral om die aspecten die met het opleggen van maatregelen voor herstel en preventie te maken hebben, en de aspecten die met het kostenverhaal te maken hebben<sup>133</sup>.

- Het kennen van de referentietoestand. Voor het waterbeheer is voor de Kaderrichtlijn water net een omvangrijke typering van waterlichamen en een inventarisatie van de huidige waterkwaliteit (gedefinieerd als morfologische, ecologische en chemische kwaliteit) gaande. De uitkomsten hiervan vertalen zich in GIS (kaart) bestanden die vrijwel heel Nederland omvatten. Voor het natuurbeheer is ook bekend (en via aanwijzingen geformaliseerd) waar de waardevolle natuurgebieden zich bevinden en wat hun kenmerken zijn (Vogel- en Habitatrichtlijngebieden) terwijl ook de verspreidingsgebieden van te beschermen soorten veelal op provinciale kaarten weergegeven staan. Voor de bodem is een landsdekkend beeld van risicovolle activiteiten uit het verleden in de maak. Dit betekent echter niet dat er een landsdekkend beeld van de bodemkwaliteit is want niet elke risicovolle activiteit heeft ook

<sup>131</sup> Ibid.

<sup>132</sup> Bovendien is nog niet bekend of door de Nederlandse wetgever het vergunningenverweer niet zou worden ingesteld. Indien deze verweermogelijkheid wel wordt geregeld, dan is het ook een onderdeel van de taak van het desbetreffende bevoegd gezag om te bepalen of het vergunningenverweer terecht wordt ingesteld (om vervolgens geen kostenverhaalsactie in te stellen)..

<sup>133</sup> O.a. de heer Kunst van de provincie Groningen benoemt deze aspecten, e-mail dd 15 Maart 2005.

daadwerkelijk tot bodemverontreiniging geleid. Het lijkt dan ook dat er mogelijk een gradatieverschil is in de hardheid van de gegevens over de referentietoestand, waarbij de gegevens over de toestand van het water en natuur het hardst zijn en de gegevens over de toestand van de bodem het minst hard. Bij alle gegevens dient men zich echter te realiseren dat ze nooit compleet zijn (de gegevens over de waterkwaliteit concentreren zich op een beperkt aantal parameters) en er dus discussie kan ontstaan over de toestand zoals die bestond voor een incident optrad; ook adequaatheid van de gegevens kan ter discussie komen.

- Het besluit tot het opleggen van preventieve of herstelmaatregelen. Vanuit de provincie Overijssel wordt gesteld dat het oordeel over het al dan niet optreden van schade gebaseerd dient te zijn op de 'best beschikbare informatie'. Men verwacht dat hier in concrete situaties conflicten over kunnen ontstaan, vooral wanneer derden beweren dat schades aangebracht zijn of dreigen te worden en exploitanten dit ontkennen. De provincie vreest in een situatie terecht te kunnen komen waarin men gedwongen wordt door druk van buiten om op treden en er vervolgens juridische conflicten ontstaan die veel menskracht kunnen kosten.
- Het besluit om zelf als bevoegde instantie maatregelen te nemen en vervolgens het verhalen van deze kosten. Hoewel de richtlijn spreekt van een keuzemogelijkheid bij het al dan niet nemen van maatregelen (het bevoegde gezag "kan" deze treffen) dient gewezen te worden op de instandhoudingsplicht die bestaat onder de Vogel- en Habitatrichtlijn. Deze plicht kan de keuzevrijheid van het bevoegde gezag wel degelijk inperken. Omgekeerd verplicht de richtlijn voor bodemschades slechts ingrijpen bij vormen van bodemverontreiniging die een aanmerkelijk risico inhouden voor negatieve effecten op de menselijke gezondheid. De huidige Nederlandse wetgeving gaat verder en daarom is het meerwerk van de richtlijn bij kostenverhaal voor bodem waarschijnlijk gering <sup>134</sup>. Vanuit de provinciale wereld wordt de mogelijkheid dat er juridische strijd ontstaat over de kosten van herstel en preventieve maatregelen en de redelijkheid van die kosten reëel geacht. Ook is er een kans dat de kosten uiteindelijk niet te verhalen zijn op de exploitant en een bevoegde instantie met een schadepost blijft zitten. Omdat juridische procedures over schades ook voor het bedrijfsleven onaantrekkelijk zijn, is het niet uit te sluiten dat de kwestie van het schadeverhaal regelmatig geschikt zal worden.

## 5.4

### BESTUURLIJKE CONSTRUCTIE: AANDACHTSPUNTEN

Bij de vormgeving van de bestuurlijke structuur van de invoering van de richtlijn is het raadzaam om over een aantal aspecten na te denken, dit zijn aandachtspunten bij de vormgeving van een dergelijke samenwerking. Voorafgaande aan een beschouwing over de bestuurlijke constructie dient er echter op gewezen te worden dat (dreigende) schade allereerst de verantwoordelijkheid van de exploitant is. Indien risico's die de exploitant daarbij loopt verzekeraar zijn is het financieel risico voor het bevoegde gezag waarschijnlijk ook minder groot. Deze verzekeraarheid lijkt echter bij milieuschade nog niet

<sup>134</sup> Informatie van H. Vermeulen, DCMR, e-mail dd. 15 Maart 2005.

uitgekristalliseerd te zijn. Vanuit het Nederlandse Verbond van Verzekeraars<sup>135</sup> wordt gesteld:

*'Verzekeraars (...) zien een groot probleem in de verzekerbaarheid van ecologische schade. Hoe is die precies te kwalificeren, hoe zit het precies met preventie en herstel, en de daaraan verbonden kosten? Verzekeraars hebben nog nauwelijks ervaring met ecologische schade. Bovendien is het moeilijk om te kwantificeren wat en hoe groot de ecologische schade precies is, met name omdat het vaak gaat om long-tail en massaschaden.'*

Men stelt dat voor het bereiken van een situatie waarin schades verzekeraar worden het vergunningenverweer en het kennisverweer niet kunnen worden gemist.:

*'Ten aanzien van de risicoaansprakelijkheid van gevaarlijke activiteiten is de verzekerbaarheid geen probleem, mits de aansprakelijke ondernemer verweren mag invoeren'.*

Men kan zich afvragen wat de meerwaarde is van verzekeringen die uitsluitend schades dekken die ontstaan door vergunningconform gedrag (bij niet vergunningconform gedrag zal de verzekeraar de exploitant niet uitkeren) en de schades die op basis van de stand der wetenschappelijke kennis op een zeker moment te voorspellen waren (als de schade niet te voorzien was gezien de stand der wetenschappelijke kennis zullen verzekeraar en exploitant de schades bij de overheid willen laten). Overigens vinden de lagere overheden dat de wetgever juist geen verweren in moet stellen. Een alternatief zou kunnen liggen in het voorzien in bepaalde maxima aan de uit te keren vergoeding door de verzekeringsmaatschappijen.

Het punt van de verzekeringen vereist nog belangrijke keuzes die een bredere reflectie op de voor- en nadelen van verzekeringen vereisen dan hetgeen in de context van dit rapport mogelijk is. Voor het draagvlak voor de bestuurlijke organisatie voor de richtlijn zijn deze keuzes wel belangrijk. De koepels van de lagere overheden spreken vooral hun zorg uit voor situaties waarin schades uiteindelijk voor rekening van het bevoegde gezag komen. Door enkele van de door ons geïnterviewde personen wordt gewezen op de mogelijkheid om een fonds op te richten waaruit overheden, na het doorlopen van een bepaalde goedkeuringsprocedure, trekkingsrechten hebben in situaties waarin de schade hun gebied betreft.

Bij de vormgeving van de bestuurlijke constructie zou naar de aanwezigheid van deskundigheid gekeken dienen te worden. Daarbij zijn er twee ingangen mogelijk: de ingang van het vergunningverlenende gezag en de ingang van het compartimentbeherende gezag (soms overlappend). De diversiteit van de activiteiten die in bijlage III van de richtlijn worden genoemd is groot. Het kan onder meer gaan om afvalbeheersactiviteiten, lozingen op oppervlaktewateren, lozingen op grondwater, vervoer over de weg en het gebruik van genetisch gemodificeerde organismen. Hier is een pallet aan vergunningverlenende

<sup>135</sup> Website verbond van verzekeraars, 'Brussel komt steeds dichterbij', [www.verzekeraars.nl/smartsite.dws?id=2040](http://www.verzekeraars.nl/smartsite.dws?id=2040)

instanties aan verbonden, dat per exploitant zal verschillen. Preventie van schade in de zin van de richtlijn (denk aan het opruimen van de inhoud van een gekantelde tankauto) is uiteraard in veel gevallen ook een taak van de noodhulpdiensten, met name de brandweer.

Het komt ons voor dat kennis van het getroffen compartiment vooral een noodzakelijke voorwaarde is bij het opleggen, uitvoeren en controleren van (de doorvoering van) schadeherstelmaatregelen. Bij de compartimentbeheerder is de kennis over de te nemen maatregelen (bijvoorbeeld natuurherstel) het grootst. Ook de kennis van de referentietoestand zal bij de 'compartimentbeheerder' (water of bodemlichaam, natuurgebied en soort) aanwezig zijn – voorzover deze aanwezig is. Anderzijds zal in de situatie waarin preventie nog mogelijk is kennis van de bron van de schade (de bedrijfsmatige activiteit van de exploitant) erg belangrijk zijn. Uiteraard is zowel in situaties waarin preventie nog mogelijk is, als in situaties waarin de schade al is opgetreden bestuurlijke samenwerking vereist (ervan uitgaande dat deze taken niet in één hand liggen). Op z'n minst dient de beheerder van het compartiment dat mogelijk getroffen wordt op de hoogte gesteld te worden en bij het opleggen van preventiemaatregelen geconsulteerd te worden. De beheerder van het compartiment zal voorts een belangrijke signaalfunctie hebben waar het gaat om dreigende milieuschade. Ook is kennis van de activiteiten van de exploitant bij herstelmaatregelen en kostenverhaal nodig. Als uitgangspunt zou evenwel kunnen worden genomen om de bevoegdheid in preventie en herstelsituaties primair aan respectievelijk de 'vergunningverlenende' en de compartimentbeherende instantie toe te kennen.

Een tweede criterium, naast deskundigheid, zou de helderheid of inzichtelijkheid van de constructie genoemd kunnen worden. We denken hierbij aan twee elementen: kunnen derden en exploitanten goed inschatten welk bevoegd gezag aangesproken moet worden (bril van derden en exploitant) en is er binnen de overheid een logische eerstverantwoordelijke instantie aan te wijzen? Ook hier kan een onderscheid tussen situaties van preventie en herstel gemaakt worden.

In een situatie waarin preventie nog mogelijk is, zullen exploitant maar ook derden in eerste instantie denken aan het waarschuwen van de noodhulpdiensten (bijvoorbeeld omgevallen tankwagen) of 'de' vergunningverlener (denk aan IPPC installaties) en dus is het logisch om daar bij aan te sluiten en hen eerstverantwoordelijk te maken. De vergunningverlener heeft bovendien in veel gevallen handhavende capaciteit in huis om desnoods zelf te kunnen constateren dat ingrijpen gewenst is. Het zal immers ook voorkomen dat schades niet terstond gemeld worden. Omdat deze vergunningverleners ook op het criterium van de benodigde deskundigheid goed scoren (zie hiervoor) zijn er ook met de overheidsbril op geen bezwaren tegen deze constructie.

In situaties van herstel komt dit anders te liggen. Hoewel derden en exploitanten niet goed in staat geacht mogen worden om de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden goed in te schatten en waarschijnlijk wederom de vergunningverlener of hulpdiensten aanspreken, is het gezien de voor herstel benodigde kennis niet logisch om hier op aan te sluiten, anders dan door middel van een goede communicatieprocedure. Immers, taken voor herstel ook bij de vergunningverlener neer leggen betekent een miskennen van de deskundigheid



die vereist is voor goed herstel. Dat betekent dat een goed systeem van communicatie noodzakelijk is om vanuit de instanties waar de schades binnen komen, verder te communiceren naar andere overheidsorganisaties. De mate waarin dat nu al bestaat is niet onderzocht in het kader van het schrijven van dit rapport. Dat het even kan duren voor het geval bij de compartimentsbeherende instantie bekend raakt is te verwachten maar hoeft niet altijd erg te zijn omdat de besluitvorming over schadeherstel waarschijnlijk een wat langere tijdshorizon kent.

Uiteraard sluit bovenstaande analyse situaties waarin samenloop kan ontstaan niet uit. Hierbij kan met name worden gedacht aan de situatie waarin een ontstane schade meer dan een compartiment betreft, waardoor verschillende beherende instanties betrokken zijn bij de herstelmaatregelen. Het betreft dan een ontstane schade aan verschillende compartimenten tegelijk. Met name hier kunnen de al besproken criteria van deskundigheid en helderheid gebruikt worden om bevoegdheden in principe te verdelen. Het feit dat het gaat om een schade aan meerdere compartimenten betekent dat er deskundigheid nodig is van alle compartimenten die beschadigd zijn. Geredeneerd vanuit dat criterium komt men dus snel op een bestuurlijke samenwerkingsconstructie, die echter vanuit het oogpunt van de helderheid een zekere verdeling van verantwoordelijkheden dient te kennen, met name als het gaat om de coördinatiebevoegdheid en om de afhandeling van het schadeverhaal. Diverse ingangen bij het aanwijzen van een coördinerende overheid zijn mogelijk (zie over mogelijke constructies bij samenloop ook hoofdstuk 4, paragraaf 4.5.3). In de eerste plaats kan het hoogst betrokken orgaan de taken op zich nemen (uitgaande van de indeling gemeente en waterschap, provincie en rijk), of wanneer het twee bestuursorganen van gelijk niveau betreft zou de laag er net boven de coördinatie op zich kunnen nemen. In de tweede plaats zou men een zekere hiërarchie in schades kunnen aanbrengen, bijvoorbeeld (1) natuur, (2) water en (3) bodem en dan die overheid voor coördinerend lichaam bij het herstel van het milieucompartiment kunnen aanwijzen die de verantwoordelijkheid heeft voor het 'hoogst betrokken compartiment' in een bepaalde casus. Deze optie lijkt echter niet heel werkbaar.

Nog niet genoemd, maar uiteraard wel van belang, is de relatie tussen de bestuurlijke structuur en het aantal cases per jaar dat onder de richtlijn valt. Dit betreft dan vooral de hersteltaak en het kostenverhaal aspect (immers, preventie zou wellicht beter neergelegd kunnen worden bij de bevoegde gezagen in het kader van 'de' vergunningverlening). Hoe kleiner het aantal situaties waarin schadeherstel en kostenverhaal aan de orde is, des te geringer zal er behoefte bestaan aan een sterk opgetuigde organisatie cq een organisatie die afwijkt van de huidige taakverdeling. Dit element loopt eigenlijk dwars door de al genoemde aspecten heen. Als we een schaal aanbrengen in de mate waarin bevoegde gezagen voorbereid kunnen zijn op de richtlijn, dan kan deze er als volgt uit zien:

- 1) Niet bekend met het bestaan van de richtlijn, en/of de gezagsverdeling en/of het toepassingsgebied.
- 2) Bekend met het bestaan van de richtlijn, de gezagsverdeling en het toepassingsgebied.
- 3) Bekend met de richtlijn, de gezagsverdeling en toepassingsgebied en bekend met deskundigen die de richtlijn kunnen toepassen.



- 4) Bekend met de richtlijn, de gezagsverdeling en toepassingsgebied en deskundigen in huis die de richtlijn zelf kunnen toepassen.

Situatie (1) lijkt de huidige situatie te zijn. Men heeft in bestuurlijk Nederland van de richtlijn gehoord, maar heeft feitelijk nog weinig idee over de betekenis van de richtlijn in de praktijk. Dit verandert ongetwijfeld 'automatisch' wanneer de richtlijn getransponeerd wordt in Nederlandse wetgeving, alhoewel de richtlijn wel erg ingewikkeld is en er dus aan de nodige communicatie gedaan zal moeten worden. Daarbij dienen de noodhulpdiensten niet overgeslagen te worden, omdat zij mogelijk erg van belang zijn bij het nemen van maatregelen en het daarbij behorende kostenverhaal (zie eerder). Is een ruime bekendheid met de richtlijn bereikt (2), dan is de vraag in hoeverre elk bevoegd gezag zelf de richtlijn moet kunnen toepassen (4) of dat het volstaat dat men de weg naar de vereiste deskundigheid weet te vinden (3). Hoe geringer het aantal cases in Nederland per jaar, des te minder het loont om naar (4) te streven voor elk individueel bevoegd gezag en des te aantrekkelijker het uit doelmatigheidsoverwegingen wordt om afspraken te maken over de plek waar de eventueel benodigde deskundigheid 'gehuisvest' wordt. Dat kan binnen de overheid geschieden maar ook buiten de overheid – zij het dat de bevoegde instantie in bestuursrechtelijke zin uiteindelijk verantwoordelijk is voor de op ingehuurde kennis gebaseerde besluiten. De mate waarin er een commercieel aanbod van deskundigheid die benodigd is voor de uitvoering van de richtlijn van de grond komt hangt van diverse zaken af, inclusief de verzekerbaarheid van schades. De kans daarop is momenteel niet in te schatten.

Binnen de overheid zijn diverse mogelijkheden aanwezig:

- 1) Een netwerk van overheden die ervaring hebben met het werken met de richtlijn.
- 2) Als (1) maar dan ondersteund en gefaciliteerd door een expertisecentrum.
- 3) Een rolverdeling, waarbij enkele bevoegde gezagen met deskundigheid in huis de rol van vraagbaak en in te huren capaciteit door andere gezagen vervullen.
- 4) Een geïntegreerde nationale aanpak, waarbij landelijk werkende deskundigen op een van de betrokken ministeries worden gestationeerd.

Optie (1) is de minst proactieve aanpak van de implementatie van de richtlijn. Hier wordt uitgegaan van de veronderstelling dat diverse bevoegde gezagen vanzelf een keer tegen de richtlijn aanlopen en dat 'ervaringsdeskundigen' elkaar na een tijdje wel weten te vinden. Optie (2) impliceert iets meer anticipatie in die zin dat de ervaringsdeskundigheid ook centraal wordt opgeslagen. Bij de opties (3) en (4) is sprake van meer anticiperende varianten, in die zin dat al voor het optreden van bepaalde schadegevallen beslist wordt dat er een zekere uitvoeringscapaciteit wordt ingesteld. Bij variant (3) blijft de capaciteit bij de lokale overheden, die een aantal 'speerpuntgezagen' zouden kunnen aanwijzen. Deze gezagen zouden gekozen kunnen worden op basis van de huidige kennis die in huis is, die veelal weer gebaseerd is op de mate waarin de overheden ervaring hebben opgedaan met schadegevallen. Optie (4) centraliseert betreffende kennis op het rijksniveau, waar de kennis vervolgens aan bevoegde gezagen ter beschikking gesteld kan worden in voorkomende gevallen.

Het nadeel van een reactieve aanpak is dat er een kans bestaat dat het wiel steeds opnieuw uitgevonden wordt door diverse bevoegde gezagen. Het zou overigens kunnen dat het aantal cases waarin de richtlijn van toepassing is dermate klein is dat er nauwelijks kans is 'ervaringskennis' op te doen en te behouden. In dat geval is de voorspelbaarheid van het gedrag van het bevoegde gezag voor de exploitanten gering. Bovendien heeft deze aanpak iets willekeurigs omdat die bevoegde gezagen die met de schades te maken krijgen veel werk verrichten waar anderen later de vruchten van kunnen plukken. Zeker wanneer het een bevoegd gezag betreft dat geringe capaciteit en deskundigheid betreft ontstaan er in potentie afwegingen (een soort kansberekening) die het doel van de richtlijn kunnen ondergraven (immers het bevoegde gezag 'kan' herstelmaatregelen nemen, maar dit hoeft niet)<sup>136</sup>. Bevoegde gezagen die opkijken tegen de kwestie van het kostenverhaal of de kansen op verhaal laag inschatten zouden dan puur op die gronden kunnen gaan afzien van actie. Het voordeel van de reactieve aanpak is uiteraard dat bekeken kan worden hoeveel schades er nu optreden per jaar en er geen investeringen worden gedaan in capaciteit die achteraf niet zinvol blijken. Voor de proactieve aanpak (3) en (4) gelden de voor- en nadelen precies andersom. De kans op 'oneigenlijke afwegingen' is in beide opties uiteraard het kleinst als betrokken gezagen erin slagen om de eventuele kosten van de uitvoering niet direct te koppelen aan het gebruik van expertise.

## 5.5

### SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN

De discussie over de vormgeving van de bestuurlijke organisatie die de richtlijn milieuaansprakelijkheid in Nederland moet gaan uitvoeren staat nog op het beginpunt. Er hangt een aantal beslissingen 'boven de markt' die de opstelling van overheidspartijen maar ook andere partijen sterk beïnvloedt. Het verdient aanbeveling om snel te verduidelijken wat de schadedrempels zijn waarboven de richtlijn van toepassing wordt. Daarnaast verdient het aanbeveling om snel met een inventarisatie te komen die op basis van extrapolatie van cijfers uit het verleden bepaalt om welk aantal cases het jaarlijks zou kunnen gaan in Nederland.

De nieuwe aspecten van de richtlijn ten opzichte van de huidige situatie zitten op het vlak van het vaststellen van de referentiesituatie, de plicht op het bevoegde gezag de kosten te verhalen op de exploitant, en de mogelijkheid dat schades uiteindelijk voor rekening van het bevoegde gezag komen.

De bestuurlijke organisatie voor de uitvoering van de richtlijn dient gebaseerd te zijn op het onderscheid tussen situaties waarin preventie nog mogelijk is en situaties waarin dat niet kan. Criteria om te kiezen voor een bepaalde constructie liggen in de sfeer van de deskundigheid en de helderheid van de constructie. Dat betekent dat in situaties waarin schadepreventie nog mogelijk is, primair aan 'de' vergunningverlener gedacht moet worden en in situaties van schadeherstel aan de compartimentsbeheerder.

<sup>136</sup> De heer Kunst van de provincie Groningen: 'Het lijkt me waarschijnlijk, dat schades niet steeds voorkomen of hersteld worden, ook al is er eenduidigheid over de vraag wie de schades zal gaan dragen. Als deze duidelijkheid ontbreekt, is de kans op achterwege blijven van actie des te groter. In zulke gevallen zou het Rijk moeten voorzien in een fonds waaruit bijdragen kunnen worden geleverd'; e-mail dd. 15/3/2005.

De bevoegdheidsverdeling wordt extra complex in situaties van samenloop, in het bijzonder bij schade aan meerdere compartimenten. Hiervoor zijn meerdere principes van bevoegdheidstoewijzing mogelijk, die slechts kort zijn aangestipt. Zo kan er een verdeling gemaakt worden die de hiërarchie tussen overheidsorganisaties volgt (rijk boven provincie, provincie boven gemeente en waterschap). Ook kan er een principe gehanteerd worden waarbij hiërarchie tussen de compartimenten aangebracht wordt, maar dat is minder voor de hand liggend.

## HOOFDSTUK

# 6

## Belangrijkste bevindingen

In dit essay is ingegaan op de belangrijkste aandachtspunten voor de beantwoording van de vraag welke bestuursorganen in Nederland de in de richtlijn milieuaansprakelijkheid opgenomen taken en bevoegdheden zouden moeten uitvoeren. In dit afrondend hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen in beknopte zin op een rij gezet.

**6.1****EEN NIEUW JURIDISCH REGIME**

In hoofdstuk II is gebleken dat bij de uitvoering van het in de richtlijn neergelegde regime lastige juridische vragen kunnen ontstaan. Een van die vragen is de vaststelling van het feit of er überhaupt sprake is van milieuschade. Alleen al deze kwestie vergt een belangrijke beoordeling van de bevoegde instantie of instanties, die bovendien verschilt voor de componenten natuur, water en bodem. Voorts zal de bevoegde instantie binnen het in de richtlijn neergelegde kader moeten afwegen onder welke omstandigheden van de exploitant inderdaad kan worden geëist maatregelen te treffen (doet zich immers geen uitzonderingssituatie voor?), en – in het geval dat de overheid de maatregelen zelf zou uitvoeren – onder welke omstandigheden een kostenverhaal met succes kan worden ingesteld.

De richtlijn formuleert in feite verregaande handhavingsplichten voor de bevoegde instantie. Bij de zogenaamde bijlage III activiteiten zal de exploitant immers in beginsel moeten worden aangeschreven om maatregelen te treffen. Bovendien is er een duidelijk geformuleerde plicht tot kostenverhaal voor de overheid. Het al dan niet instellen van verweermogelijkheden door de wetgever is hierbij nog een belangrijke factor van betekenis.

Met name in de Wet bodembescherming zijn wel reeds belangrijke bevoegdheden opgenomen waarmee ten minste in verregaande mate zou kunnen worden bewerkstelligd wat op grond van de richtlijn is vereist, waaronder de (handhaving van de) zorgplicht, de meldplicht bij ongewone voorvallen, en de bevelsmogelijkheden voor onderzoek en sanering. Ook de in de Nederlandse wetgeving reeds aanwezige verschillende zorgplichten hebben in essentie, net als de richtlijn milieuaansprakelijkheid, het doel dat milieuschade wordt voorkomen, en indien reeds aanwezig, hersteld. Met deze zorgplichten is, behalve met de in de Wbb neergelegde zorgplichtbepaling, evenwel nog nauwelijks ervaring opgedaan.

Het is derhalve nog onvoldoende duidelijk wat met deze zorgplichten zou kunnen worden bereikt.<sup>137</sup>

De richtlijn vereist expliciet dat de daartoe aangewezen bevoegde instantie in beginsel richting een exploitant moet optreden indien deze nalatig is met het nemen van preventieve of herstelmaatregelen, en geeft daarvoor een tamelijk uitgewerkte regeling, met bijvoorbeeld een gemeenschappelijk kader voor het herstellen van milieuschade (bijlage II van de richtlijn). Een dergelijke uitgewerkte regeling voor het aanpakken van (dreigende) milieuschade, met niet alleen plichten voor de veroorzakers, maar ook expliciet geformuleerde taken voor de overheid betekent een vernieuwing, of wellicht beter gezegd, een aanscherping van de Nederlandse wetgeving voor milieu, water en natuur. Dit is natuurlijk slechts in verkennende zin onderzocht, waarbij niet nader is ingegaan op de in jurisprudentie ontwikkelde beginselplicht tot handhaving, en de huidige mogelijkheden voor kostenverhaal (ook bijvoorbeeld via de mogelijkheid van bestuursdwang). Met nader onderzoek – waaronder wellicht deelonderzoeken voor natuur, water en bodem – zou meer precies kunnen worden vastgesteld in hoeverre het in de richtlijn neergelegde regime inderdaad tot een aanscherping van de huidige rechtspraktijk leidt.

## 6.2

### EEN TAAKVERZWARING?

Aangezien geen data-inventarisatie beschikbaar is, kan momenteel niet worden geanalyseerd of het nieuwe juridische regime ook feitelijk tot een capaciteitsverzwaring zal leiden. Het is met andere woorden niet bekend – althans, het kon niet worden onderzocht tijdens dit kortlopend onderzoek – hoe tot op heden is omgegaan met milieuschadegevallen zoals bedoeld in de richtlijn. Wel zou kunnen worden vermoed dat er een taakverzwaring zal plaatsvinden, als is het maar vanwege het feit dat de richtlijn de taken van de exploitant en de overheid zo mogelijk scherper formuleert dan het huidige recht. De overheid zal bijvoorbeeld een kostenverhaalsactie moeten instellen, tenzij er een uitzonderingsgrond is. Het is bovendien moeilijk in te schatten hoeveel milieuschadegevallen zullen gaan plaatsvinden, hetgeen derhalve een zinvolle inschatting van de vraag of de richtlijn tot een capaciteitsverzwaring zal leiden niet goed mogelijk maakt.

## 6.3

### EEN COMPARTIMENTELE AANPAK

De richtlijn zelf bevat een compartimentele aanpak, met name daar waar het gaat om de vaststelling van milieuschade. Immers, voor natuur, water en bodem worden verschillende milieuschadebegrippen gehanteerd, met onder meer verschillende drempelwaarden. Wat betreft de plichten voor de exploitant en de taken voor de overheid wordt evenwel een *uniforme* regeling gegeven voor preventie, herstel,<sup>138</sup> en kostenverhaal.

<sup>137</sup> Dit onderzoek heeft niet in het bijzonder de mogelijkheden van handhaving van de zorgplicht verkend.

<sup>138</sup> Overigens wordt in bijlage III een uitwerking gegeven van de herstelmaatregelen, waarbij op verschillende onderdelen onderscheid wordt gemaakt tussen de compartimenten.

In hoofdstuk 3 is gebleken dat in Nederland het huidige takenpakket voor bescherming en herstel van natuur (habitats en soorten), water en bodem zeer complex en versnipperd geregeld is, en dat ook de bevoegdheden niet uniform geregeld zijn. Met andere woorden: verschillende bestuursorganen zijn bevoegd op grond van vele wetten, en er komen in die wetten verschillende bevoegdheden voor.

Indien aangesloten wordt bij de bestaande – ingewikkelde – bevoegdhedenstructuur voor de bescherming van habitats, soorten, water en bodem dan komen verschillende bestuursorganen in beeld als meest betrokken instantie bij een bepaald compartiment. In hoofdstuk 3, par. 3.5.1 is daartoe een indicatieve tabel opgenomen, die als een aanzet kan worden gehanteerd voor de verdere gedachtevorming en besluitvorming over de toedeling van de milieuschadebevoegdheden.

## 6.4

### TOEDELING VAN DE TAKEN EN BEVOEGDHEDEN VOOR PREVENTIE EN HERSTEL

Het ligt bij de toedeling van de in de richtlijn milieuaansprakelijkheid geformuleerde taken en bevoegdheden evenwel in de rede een onderscheid te maken tussen preventie en herstel.

Daar waar aan een compartiment milieuschade is toegebracht, zullen wat betreft het nemen van herstelmaatregelen door het bevoegde gezag complexe (sterk milieutechnische component) en conflictgevoelige (want vaak voor de exploitant kostbare) beslissingen moeten worden genomen. Gelet op de sterk milieukundige component in deze afwegingen is er alle aanleiding de beslissingen inzake de herstelmogelijkheden te laten nemen door het bestuursorgaan dat op grond van de huidige wetgeving reeds het meest betrokken is bij de bescherming van het compartiment. De in hoofdstuk 4, paragraaf 4.5.1 opgenomen indicatieve tabel geeft aan welke bestuursorganen dat zouden kunnen zijn.

Wat betreft de preventie van milieuschade ligt er een logische lijn naar het bestuursorgaan dat bevoegd is tot handhaving van de vergunningplicht voor de exploitant. De preventieve taken en bevoegdheden zouden primair bij dit bevoegd gezag kunnen worden toebedeeld. Of dat voor alle in bijlage III geduide beroepsactiviteiten een werkbare constructie is, zal moeten worden onderzocht. Bijvoorbeeld bij dreigende milieuschade door vervoersactiviteiten lijkt dit juist geen werkbare constructie, en zou veel meer een primaire taak kunnen liggen bij de compartimentbeherende instantie. Voorts is er de vraag of het voor de beroepsactiviteit vergunningverlenend cq handhavend orgaan ook de taak heeft preventieve maatregelen te treffen indien conform een vergunning wordt gehandeld, toch milieuschade dreigt, en geen vergunningenverweer mag worden aangevoerd. Het is voorstelbaar dat het vergunningverlenend orgaan hier terughoudend zou zijn, terwijl het compartiment beherend orgaan juist wel een preventieve maatregel getroffen zou willen zien. Een (aanvullende) bevoegdheid voor het beherend orgaan om preventieve beslissingen te nemen lijkt derhalve zinvol.

## 6.5

### SAMENLOOP

Uit dit onderzoek is gebleken, dat gelet op de compartimentele benadering, en het feit dat verschillende bestuursorganen taken en bevoegdheden kunnen hebben, er samenloopsituaties zullen optreden. Het kan zijn dat door één schadegebeurtenis verschillende milieuschades ontstaan (een olielozing die zowel bodem als water verontreinigt, en misschien ook wel een natuurelement, zoals een beschermde vissoort). Ook is denkbaar dat door één schadegebeurtenis weliswaar maar één milieuschade ontstaat (bijvoorbeeld waterschade) maar dat toch verschillende bestuursorganen hierbij zijn betrokken (bijvoorbeeld in het geval dat de waterschade zich uitstrekt over zowel regionaal als ook rijkswater, waarvoor verschillende instanties bevoegd zijn). Aanbevolen wordt nog nader te inventariseren welke vormen van samenloop kunnen ontstaan, en aansluitend, welke bevoegdhedenconstructie of -constructies het best daarbij passen. In dit essay zijn alvast voor deze nadere gedachtevorming enkele mogelijke bevoegdhedenconstructies geduid voor gevallen van samenloop. De voorlopige gedachte is om bij samenloop aan het hoogste bestuursorgaan aanwijzende bevoegdheden toe te delen, teneinde de bestuurlijke besluitvorming te coördineren, en waar nodig, te sturen. Dat hoogste bestuursorgaan is dan ook het aanspreekpunt voor de exploitant. Voorts zou mede in dat verband de mogelijkheid van een noodbevoegdheid moeten worden overwogen (nu reeds, voor bodem, geregeld in art. 31 Wbb), om daarmee te bewaken dat bevoegdheidendilemma's niet zouden leiden tot afwachtend optreden door betrokken bestuursorganen.



## BIJLAGE 1

## Interviews

- Mevr. D. Albers, Ministerie van VROM, telefonisch 15 Maart 2005.
- Dhr. E. Brans, Droogleever Fortuijn Advocaten, 15 Maart 2005.
- Dhr. H. Descamps, Vlaams milieuministerie, 9 Maart 2005.
- Dhr. Dijkstra, VROM Inspectie, telefonisch, 16 Maart 2005.
- Dhr. J. Elzenga, Provincie Overijssel, telefonisch, 11 Maart 2005.
- Mevr. M. van Hintum, Infomil, telefonisch, 15 Maart 2005.
- Mevr. L. Kaagman, Unie van Waterschappen, telefonisch, 10 Maart 2005.
- Dhr. J. Kunst, Provincie Groningen, telefonisch en per e-mail, 11 Maart 2005.
- Dhr. R. Mol, Infomil, telefonisch, 15 Maart 2005.
- Dhr. Penning, Ministerie van LNV, telefonisch en e-mail, 15 Maart 2005.
- Dhr. T. van Snellenberg, Gemeente Enschede, e-mail, 10 Maart 2005.
- Dhr. H. Vermeulen, DCMR, telefonisch en e-mail 16 Maart 2005.
- Mevr. C. Hagesteijn, VNG, per mail 16 Maart 2005.



## BIJLAGE 2

## Literatuurlijst

C.L.G.F.H. Albers, *Overheidsaansprakelijkheid voor gebrekkig toezicht en ontoereikende handhaving*, in *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2004-6, p. 201-211

Ch. Backes, e.a., *Milieurecht*, vijfde druk, W.E.J. Tjeenk Willink, 2001

Ch.W. Backes e.a., *Hoofddijnen milieubestuursrecht*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2004

Ch.W. Backes, P.J.J. van Buuren, A.A. Freriks, *Hoofddijnen natuurbeschermingsrecht*, Sdu Uitgevers, Den Haag 2004

E. Bauw, *Richtlijn 2004/35: vernieuwend, maar ook uitvoerbaar?*, in *Nederlands tijdschrift voor Europees Recht*, 2004, afl. 12, p. 344-347

E. Bauw, *Het lange wachten beloond? Het voorstel voor een richtlijn milieuaansprakelijkheid*, in *Nederlands tijdschrift voor Europees Recht*, 2002, nr. 7/8, p. 186-190

E.M. Berggren, L.L.M. Bergkamp, E.H.P. Brans, G.C.W. Van Der Feltz, M.A. Robesin, Publicatiereeks VMR 2003-2: *Verslag van de 78<sup>e</sup> ledenvergadering van de Vereniging van Milieurecht op 14 november 2002, 2003-2*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2003

L. Bergkamp, *De Europese richtlijn milieuaansprakelijkheid: over doel, middelen en effecten*, in *Tijdschrift voor Milieu Aansprakelijkheid*, (Kroniek Europees Recht) 2004, afl. 4, p. 144-148

L. Bergkamp, *The Proposed Environmental Liability Directive (Part I)*, in *European Environmental Law Review*, 2002, afl. 11, p. 294-314

L. Bergkamp, *The Proposed Environmental Liability Directive (Part II)*, in *European Environmental Law Review*, 2002, afl. 12, p. 327-341

L. Bergkamp, *A new court-made environmental liability regime for Europe*, in *Environmental Liability*, 2004, afl. 4, (Case Commentary) p. 171-177

G. Betlem, *Voorstel Richtlijn Milieuaansprakelijkheid: een eerste indruk*, in *Tijdschrift voor Milieu Aansprakelijkheid*, 2002, afl. 1, p. 29-32

E.H.P. Brans, *De EU richtlijn milieuaansprakelijkheid*, in *Bouwrecht*, 2005, nr. 1

E.H.P. Brans en M. Uilhoorn, *Background Paper for the EU White Paper on Environmental Liability: Liability for damage to natural resources*, 17 september 1997

E.H.P. Brans, *Voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn milieuaansprakelijkheid (COM) 2002 17*, in Milieu en Recht, 2002, afl. 5, p. 137-146

E.H.P. Brans, *Richtlijn 2004/35/EG betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade. Een logisch vervolg op bestaande communautaire natuurbeschermingswetgeving*, in Tijdschrift voor Milieu Aansprakelijkheid, 2004, afl. 4, p. 149-150

E.H.P. Brans, *Het akkoord van de EU-lidstaten over het voorstel voor een Richtlijn Milieuaansprakelijkheid*, in Tijdschrift voor Milieu Aansprakelijkheid, 2003, afl. 5, p. 124-128

Centrum voor Wetgevingsvraagstukken, KUB, *De onbekende groene kant van de Wet milieubeheer*, ECWM rapport nr. 2002/8, Den Haag

K. Deketelaere, R.A.J. van Gestel, P.C. Gilhuis, M. Hertoghs en M. Peeters: *“Integratie vergeleken: Buitenlandse milieuwetgeving als mogelijke inspiratie voor de verdere ontwikkeling van de Wet milieubeheer”*, rapport voor de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, juni 2003 (www.ecwm.nl)

S. Deloddere en D. Ryckbost, *Background Paper for the EU White Paper on Environmental Liability: Liability for Contaminated Sites*, 26 september 1997

De Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, *Ongewone voorvallen en hoofdstuk 17 Wet milieubeheer*, ECWM rapport nr. 2003/14

M.G. Faure, openingswoord studiedag “Aansprakelijkheid voor schade aan de natuur: de betekenis van de richtlijn milieuaansprakelijkheid voor Nederland” Centrum voor Milieurecht, UvA, 16 december 2004.

R. Hallo en F.A. De Lange, *De EU-richtlijn milieuaansprakelijkheid en de rol van milieuoorganisaties*, in Tijdschrift voor Milieu Aansprakelijkheid, 2004, afl. 4, p. 119-122

E. Hattan, *The Environmental Liability Directive*, in Environmental Liability, 2002, afl. 1, p. 3-10

E.H. Hulst, *Risicoaansprakelijkheid in het verschiets of niet?*, in Tijdschrift voor Milieu Aansprakelijkheid, 2003, afl. 4, p. 95-99

J.H. Jans, R. De Lange, S. Prechal, R.J.G.M. Widdershoven, *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, Ars Aequi Libri, Nijmegen 2002

Metro/Universiteit Maastricht, Centrum voor Milieurecht/Universiteit van Amsterdam: *Zorgplichtbepalingen uit de Wet milieubeheer: meer dan een symbool? Evaluatiecommissie Wet milieubeheer*, ECWM rapport nr. 2001/2

F.C.M.A. Michiels, *Kleur in het omgevingsrecht (oratie Utrecht)*, Boom juridische uitgevers, 2001.

M. Peeters, *artikelgewijs commentaar op art. 1.1a Wm*, in: R.A. Bakx et al., *'s-Gravenhage 1994* (losbladige editie, uitgave 24/133, B 2 1.1a-13)

H.E.F.M.W. van Rijswijk, *De kwaliteit van water, Europese en nationale instrumenten voor de bescherming van oppervlaktewater*, Deventer 2001

B.J. Schueler, voordracht: *De positie van de overheid als gevolg van de richtlijn milieuaansprakelijkheid*, Studiedag Aansprakelijkheid voor schade aan natuur, Centrum voor Milieurecht, UvA, 16 december 2004

R.J.G.H. Seerden, *Hoofdpijnen bodembeschermingsrecht*, Sdu uitgevers, Den Haag 2003

J. Smits en D. de Jong, *Zicht op inzet. Rapportage inzake onderzoek naar inzet en doelmatigheid Wm vergunningverlening en afwikkelingen meldingen 8.40 Wm*, Den Haag 2003 (Onderzoek in opdracht van de Evaluatiecommissie wet milieubeheer)

F.A.M. Stroink, *Overheid en privaatrecht*, in: E.C.H.J. van der Linden,

F.A.M. Stroink, *Jurisprudentie Bestuursrecht Select*, SDU uitgevers Den Haag, 2004

R. Uylenburg, *Handhaving van het milieurecht*, in *Milieu en Recht*, 2004, p. 273-275.

H.L.G. Wieten, *Studiereeks burgerlijk procesrecht: Bewijs*, tweede druk, Kluwer, Deventer 2004

L.F. Wiggers-Rust, *Voorstel Europese Commissie: Milieuaansprakelijkheidsrichtlijn: Amerikaanse toestanden?*, in *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 2003, afl. 4, p. 126-134



## COLOFON

Opdrachtgever:

Ministerie van VROM, Directoraat Generaal Milieu

Datum:

7 april 2005

Auteur(s):

Het juridische deel is uitgevoerd door prof. dr. Michael G. Faure LL.M., hoogleraar internationaal en vergelijkend milieurecht, Universiteit Maastricht, en dr. mr. Marjan Peeters, senior onderzoeker grensoverschrijdend milieurecht, Universiteit Maastricht, ondersteund door Kathleen Mertens, student-assistente bij Metro. Het bestuurskundig deel is uitgevoerd door dr. Dave Huitema, senior onderzoeker van het Instituut voor Milieuvraagstukken, Vrije Universiteit Amsterdam, ondersteund door Ron Lavrijssen, student-assistent bij het IvM.

Secretariaat STEM  
ARCADIS Ruimte & Milieu BV  
De heer drs. ing. Charles Nijssen  
Postbus 264  
6800 AG Arnhem  
Tel 026 3778 511  
Fax 026 4457 549  
[www.evaluatiemilieuwetgeving.nl](http://www.evaluatiemilieuwetgeving.nl)

© STEM. Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitzonderingen door de wet gesteld, mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbenden niets uit dit document worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotografie, digitale reproductie of anderszins.